



Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais:

Segurança e Defesa

## ***O Comprehensive Approach* na NATO e na UE – Duas Orientações Opostas e Convergentes**

Filipa Cristina Florença Gonçalves

Orientador:

Prof. Associado com Agregação Francisco Proença Garcia

Nº de palavras: aprox.33000

Dezembro, 2014

## Resumo

O presente estudo centra-se na análise do *Comprehensive Approach*, na NATO e na UE, na gestão de crises, e sustenta o argumento de que as duas organizações possuem orientações divergentes e convergentes. Partindo do desígnio primário, a consolidação do planeamento e do modo de atuação, o CA foi revigorado e redenominado pelas OI's, como consequência da expansão de tarefas, tempos e atores, e da interação entre estes. Neste sentido, o argumento foi construído através do estudo da evolução institucional do CA, dos atores, do processo de gestão de crises, das capacidades, da cooperação interna e externa e dos estudos de caso, no Afeganistão e no Corno de África, na NATO e na UE, respectivamente. Deste estudo, percebe-se a intenção da Aliança em contribuir, como parte integrante da comunidade internacional para o CA, e que a União está interessada em empreendê-lo, através dos múltiplos instrumentos de que dispõe. A simultânea persecução da *Grand Strategy*, o WGA como método de atuação e a constante busca de inspiração, por parte da UE à NATO, nas questões de planeamento militar, torna-as operacionalmente semelhantes. Os três pontos de encontro elencados confluem numa possível lógica de cooperação, a longo prazo, e numa ideia de convergência, para uma futura gestão de crise.

**Palavras-chave:** *Comprehensive Approach*, NATO, UE, Afeganistão, Corno de África, WGA, CIMIC

## **Abstract**

This study focuses on the analysis of the Comprehensive Approach, in NATO and the EU, in crisis management, and supports the argument that the two organizations have different and convergent guidelines. Starting from the primary purpose, the consolidation of planning and operationalization, the CA was refreshed and renamed by IO's, as a result of expansion of tasks, time and actors, and the interaction between them. In this sense, the argument was built by studying the institutional evolution of the CA, the actors, the crisis management process, the capacities, the internal and external cooperation and the case studies of Afghanistan and Horn of Africa, in NATO and in the EU, respectively. In this study, it is perceived the intention of the Alliance to contribute as part of the international community to the CA, and that the Union is interested in undertake it, through the multiple instruments at its disposal. The simultaneous pursuit of Grand Strategy, WGA as operational method and the constant search for inspiration, by the EU to NATO in military planning issues, makes them operationally similar. The three points listed converge into a possible cooperation on the long term, and for a future joint commitment on crisis management.

**Key Words:** *Comprehensive Approach*, NATO, EU, Afghanistan, Horn of Africa, WGA, CIMIC

## **Agradecimentos**

Ao meu orientador, o Prof. Doutor Francisco Proença Garcia, pelas indicações, apoio, e cuidado.

À Universidade do Minho, ao Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica, ao IDN e à Academia Militar, pela partilha de conhecimento e por todos os ensinamentos transmitidos.

Ao Coronel Nuno Lemos Pires pela amizade e incentivo.

Aos meus amigos pela presença e amizade.

À minha amiga de infância, Mónica, pela disponibilidade e amizade.

À minha família, em especial à minha mãe, pelo apoio incondicional.

## Índice

Resumo	I
<i>Abstract</i>	II
Agradecimentos	III
Índice Geral	IV
Lista de Quadros e Figuras .....	1
Lista de Siglas.....	2
Introdução .....	4
1.Apresentação e Enquadramento do tema.....	4
2.Problemática .....	5
3.Objetivo da Investigação.....	7
4.Problemática de Investigação .....	8
5.Conceptualização .....	8
6. <i>State of the Art</i> .....	9
7.Percurso Metodológico .....	10
Capítulo I – O Modelo de <i>Comprehensive Approach</i> .....	12
1.Conceptualização .....	12
2.Origens.....	17
3.Incentivos para o CA .....	20
4.O Modelo de <i>Comprehensive Approach</i> .....	21
5.Desafios do CA.....	35
Capítulo II-O <i>Comprehensive Approach</i> na NATO .....	38
1.Origens e Evolução.....	38
2- <i>Comprehensive Approach</i> .....	41
3.Gestão de Crises .....	47
4. Coordenação .....	58
5.Capacidades .....	62
6.Estudo de Caso: Afeganistão .....	65
Capítulo III- O <i>Comprehensive Approach</i> na União Europeia.....	72
1.Origens e Evolução.....	72
2. <i>Comprehensive Approach</i> .....	74
3. Gestão de Crises.....	77

4.Coordenação .....	91
5.Capacidades .....	94
6.Estudo de Caso: Corno de África .....	96
Capítulo IV- Duas Orientações Opostas e Convergentes .....	103
1.As divergentes orientações do CA.....	103
2.Os três pontos de encontro.....	107
3.Os desafios futuros.....	113
4.A convergência entre a NATO e a UE .....	120
Conclusão .....	127
Bibliografia.....	132
Anexos.....	148

## **Lista de Quadros e Figuras**

### **Lista de Quadros**

	<b>Página</b>
1. Atores e dimensões do CA	16
2. Descrição dos Desafios do CA, da NATO e da UE	114
3. Instrumentos Preponderantes da NATO e da UE para o CA	121

### **Lista de Figuras**

	<b>Página</b>
1. Documentos e Conceitos Relevantes do CA	17
2. Relação entre a coerência e os tipos de relação	23
3. Tipologia da Interação Civil-Militar	24
4. Fases do Planeamento Colectivo de uma Intervenção baseada no CA	29
5. Fases do Processo de Gestão de Crises da NATO	55
6. Caracterização da Nuvem do CCOMC	57
7. Comparação entre o NCMP e o Processo do CCOM	57
8. Fases do Processo de Transição	69
9. Instrumentos do CA na UE	76
10. Atores do Processo de Gestão de Crises na UE	78
11. Organograma da EEAS	82
12. Representação da Sala de Situação da UE	86

## **Lista de Siglas**

ACO- *Allied Command Operations*  
ACT - *Allied Command Transformation*  
ANA - *Afghan Nacional Army*  
ANSF- *Afghan Nacional Security Forces*  
AU - *African Union*  
C2 - *Comando e Controlo*  
CA- *Comprehensive Approach*  
CCOE – *Civil-Military Co-operation Centre of Excellence*  
CCOMC- *Comprehensive Crisis and Operations Management Centre*  
CEP – *Civil Emergency Planning*  
CIMIC - *Civil- Militar Cooperation*  
CIVAD – *Civilian Advisor Concept*  
CIVCOM - *Committee for Civilian Aspectsof Crisis Management*  
CMCO- *Civil Militar Cooperation*  
CMI - *Civil- Militar Interaction*  
CMP – *Crisis Management Procedures*  
CMPD - *Crisis Management Planning Directorate*  
CMPS- *Civil- Militar Planning Support*  
COMISAF – *Commander of International Security Assistance Force*  
COMPASS - *Comprehensive Approach Specialist Support*  
COPD – *Comprehensive Operational Planning Directive*  
CRCT - *Crisis Response Coordination Team*  
CROCD - *Crisis Response & Operational Coordination Department*  
CRS - *Crisis Response System*  
DEVADS - *Development Advisors*  
DEVCO - *Commission's Directorate-General for Development and Cooperation – Europe Aid*  
EBAO - *Effects Based Approach to Operations*  
EBO - *Effects Based Operations*  
ECHO - *Office of Humanitarian Aid, European Commission*  
EEAS - *European External Action Service*  
ESDP - *European Security and Defense Policy*  
EUA - *Estados Unidos da América*  
EUSR – *European Union Special Representative*  
FPI - *Service for Foreign Policy Instruments*  
HR/VP- *High Representative of the Union for Foreign Affairs & Security Policy/Vice-President of the European Commission*  
IMS- *International Military Staff*  
IS- *International Staff*  
ISAF- – *International Security Assistance Force*  
JALLC – *Joint Analysis and Lessons Learned Centre*  
JANIB- *Joit Afghan- NATO Integral Board*



NAC - North Atlantic Council  
NATO/OTAN - *North Atlantic Treaty Organization*  
NCEP - *NATO Civil Emergency Planning*  
NCMP - *NATO Crisis Management Process*  
NCRS - *NATO Crisis Response System*  
NCRSM – *NATO Crisis Response System Manual*  
OI'S - Organizações Internacionais  
ONG'S - Organizações Não Governamentais  
ONU - *Organização das Nações Unidas*  
OPLAN - *Operation Plan*  
OSCE - *Organization for Security and Co- operation in Europe*  
PRT - *Provincial Reconstruction Teams*  
PSC – *Political and Security Committee*  
RU - Reino Unido  
SACEUR - *Supreme Allied Commander Europe*  
SHAPE- *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*  
SRC- *Senior Civilian Representative*  
TO- Teatro de Operações  
UE - União Europeia  
UNAMA – *United Nations Assistance Mission in Afghanistan*  
WGA – *Whole-of-Government Approach*

# Introdução

## 1. Apresentação e Enquadramento do tema

O aumento do número de tarefas e atores, envolvidos na gestão de crises internacionais, obrigou os Estados e as Organizações Internacionais a reconsiderar os tipos de resposta. Ademais, a tradicional sequência de intervenção militar, na gestão de crises, seguida pela presença civil na reconstrução, não alcançou os seus propósitos. Consequentemente, as atuais e futuras operações clamam por um planeamento efetivo e sincronizado e por uma intervenção das capacidades civis e militares, no teatro de operações.

Mas o que mudou na gestão de crises internacionais? Três dimensões elevam-se, todas elas correlacionadas (Molling, 2008:1-2). A primeira refere-se à expansão do espectro das tarefas. O tradicional *peacekeeping* focava-se na contenção e na redução dos contingentes militares, enquanto que a gestão de crises hodiernas ambiciona a obtenção de uma resolução do conflito, baseada na transformação social, política e económica. Neste sentido, as tarefas contemporâneas expandem-se para áreas relacionadas com a ajuda humanitária, com a proteção dos indivíduos e com a implementação do *rule of law*, e de instituições políticas, que permitam o estabelecimento de estruturas sociais e económicas estáveis e autossustentáveis.

Na senda da primeira mudança, o aumento das tarefas coincide com o acréscimo dos tempos da gestão de crises. Em bom rigor, a nível prático e conceptual, os tempos da gestão de crises prolongaram-se, desde a fase inicial de prevenção do conflito até à gestão pós-conflito. Dependendo da fase, as dificuldades envolvidas condicionam a atuação no conflito, sendo que, gradualmente, a gestão de crises é intrincada pela necessidade de lidar com a sobreposição das diferentes fases do conflito.

Por último, o aumento do número de atores envolvidos interliga-se ao incremento das tarefas. Nas várias fases da gestão de crises, diversos tipos de *Know How* e de instrumentos são necessários e nenhum ator se pode valer, unicamente, dos seus. O envolvimento de atores estatais e não estatais aumenta a legitimidade da política na intervenção internacional e, conseqüentemente, os atores da região, onde se situa a crise, envolvem-se mais afincadamente na resolução do conflito, pois a sua participação é fulcral para a sustentabilidade do mesmo.

Devido a esta expansão de tarefas, tempos e atores, bem como ao aumento da interação as tarefas, agravou-se a complexidade da gestão de crises. A coordenação interna e externa de todos os instrumentos e atores possíveis, o seu envolvimento atempado e apropriado, nas várias fases do conflito, e a especificação dos objetivos comuns da missão transformam-se em elementos de basilar importância para uma eficaz resposta à crise.

A estratégia a esta incerteza é o designado *Comprehensive Approach* (CA). Os Estados e as Organizações Internacionais têm favorecido esta abordagem como fator primordial para o revigorar do planeamento e do modo de atuação, na resposta às crises. É esperado que o CA aumente a eficácia e a legitimidade da gestão de crises, através da harmonização da interação e da interdependência das tarefas e dos atores envolvidos.

## **2. Problemática**

O argumento de que o *Comprehensive Approach* introduz desafios a nível conceptual e de implementação tem sido subestimado. Em primeiro lugar, não há um único e coerente modelo, dada a multiplicidade e discordâncias, sobre o CA, que têm emergido, nos últimos anos. Em segundo lugar, muitos atores reconhecem a

necessidade de uma maior coordenação e de esforços coletivos, apesar das suas abordagens divergirem, significativamente, no que concerne às prioridades e aos meios. Destarte, é mais correto falar em *Comprehensive Approachs*, sendo certo que, muitas vezes, o tipo de estratégias e modelos pode referir-se ao modelo sem o especificar em concreto. Estes pontos terminológicos em litígio põem em causa dificuldades relativamente à tentativa ligar ou comparar abordagens em particular.

A nível internacional, a NATO e a UE têm desenvolvido os seus próprios *Comprehensive Approach*. A UE dispõe de um largo espectro de instrumentos civis e militares, na gestão de crises, mas o seu maior desafio prende-se com o assegurar da coerência entre os seus instrumentos da Comissão e os da EEAS, e entre os instrumentos militares e civis da PCSD. Como resposta, a União desenvolveu o Conceito de Coordenação Civil-Militar (CMCO), que intenta garantir e guiar o *Comprehensive Approach*., a nível político-estratégico, tanto na fase de planeamento como de execução da missão. Ademais, o *Crisis Management Procedures* bem como *Crisis Manegement Concept* foram desenvolvidos individualmente para cada operação específica, no sentido de garantir a aplicabilidade do CA, na gestão de crises da UE. Contudo, a UE tem sido ineficaz no uso concreto dos potenciais das operações civis-militares integradas.

A NATO tem aplicado o CA, após a aceitação do *Comprehensive Political Guidance*, em 2006, na Cimeira de Riga. Ao estabelecer-lo como projeto fundamental, a Aliança ambicionava a expansão da abordagem à congregação do planeamento militar com todos os aspetos militares e civis. Em bom rigor, devido ao facto de a OTAN não possuir capacidades civis relevantes, esta pretensão pretendia melhorar a cooperação externa com os atores civis e com as outras Organizações Internacionais. No teatro de operações, a NATO teve a sua primeira experiência de CA com as denominadas

*Provincial Reconstruction Teams* (PRTs), unidades civis-militares projetadas para promover a segurança local e facilitar a reconstrução do Afeganistão. Mais recentemente, o atual Conceito Estratégico consolidou a introdução do CA, como resposta às crises. Todavia, as diversas concepções nacionais e departamentais de gestão de crises e os interesses particulares dos Estados têm tido influência direta na eficácia e fiabilidade do CA da NATO.

### **3. Objetivo da Investigação**

A opção que nos levou a considerar este tema prende-se com o facto de o *Comprehensive Approach* enunciar uma conceptualização deficitária que não consubstancia a sua amplitude operacional. Ademais, a sua introdução na NATO e na UE apresenta desafios operacionais e políticos que poderão condicionar uma eficaz e atempada resposta à gestão da crise.

A investigação será conduzida tendo como finalidade demonstrar a importância do *Comprehensive Approach*, na gestão de crises, no âmbito da NATO e da UE, e com o intuito de alcançar os seguintes objetivos:

- Aprofundar o conhecimento do *Comprehensive Approach*
- Conhecer o processo histórico-evolutivo do modelo, na NATO e na UE
- Estudar a amplitude do CA, na NATO e na UE
- Analisar as operações que tentaram consolidar o CA
- Confrontar o CA europeu e com CA atlântico

#### **4. Problemática de Investigação**

Na fase inicial da investigação, foi definida a seguinte questão de partida, a que se pretende dar resposta e que orientou o presente trabalho:

*No contexto da gestão de crises, como se desenvolve e se aplica o Comprehensive Approach, na NATO e na UE?*

Da questão central acima identificada, derivam três subquestões fundamentais:

*O que é o modelo de Comprehensive Approach?*

*Qual é a evolução do CA, na NATO e na UE?*

*O CA da UE e da NATO são convergentes ou antagónicos?*

#### **5. Conceptualização**

Para a elaboração deste projeto de investigação é necessário, num primeiro momento, definir os conceitos de Crise e de Gestão de Crises.

##### **a) Crise**

Segundo Luís Valença Pinto (1987:1-4), o conceito de crise reporta-se à rotura de um determinado equilíbrio com o aumento da tensão e, consequente, possibilidade bélica. Porém, o autor ressalva a sequência dinâmica de interações que é catalisadora da crise e que conduz à imprevisibilidade do resultado, ao decidirem o ambiente da crise, marcado pela tensão, medo e urgência.

## **b) Gestão de Crises**

Na perspectiva de Pedro Ferreira da Silva (2012:27-31), a gestão de crises compreende o “conjunto de medidas de natureza política, diplomática, económica, psicológica, militar, com a finalidade de reduzir a tensão entre antagonismos”. De ressaltar que, no espectro conceptual, as organizações internacionais mais preponderantes, NATO, UE e Nações Unidas, não têm contribuído, positivamente, para a delimitação do conceito, visto confundirem-no, continuamente, com os conceitos de prevenção e resolução de conflitos.

## **6. State of the Art**

O estudo do *Comprehensive Approach* é muito recente e centra a sua análise nas organizações internacionais mais preponderantes, a ONU, a NATO e a UE, e nos documentos governamentais e conceitos elaborados pelos governos da Alemanha, da França e do Reino Unido. Academicamente, os maiores contributos para a investigação do CA provêm do Royal Institute for International Relations, através da publicação de artigos e estudos científicos, no *Journal* *Studia Diplomatica*-The Brussels Journal of International Relations, e no Swedish Defence Research Agency/FOI. Contudo, o trabalho de referência, *The Comprehensive Approach to Civil-Military Crisis Management: A Critical Analysis and Perspective*, foi elaborado em 2010, por Cécile Wendling, e publicado pelo Institute de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire (IRSEM), de França.

Apesar de ser uma temática principiante, o debate centra-se, exclusivamente, na questão intergovernamental do modelo, recusando estabelecer comparações operacionais entre as organizações internacionais e a apontar um trajeto conceptual

assertivo e claro. De realçar, ainda, que é comum encontrar trabalhos que abordam o CA sem referência ao mesmo. Destarte, a perspectiva que nos propomos desenvolver versará o estudo da implementação e aplicação do CA, na NATO e na UE, partindo da sua explicação e conceptualização, tendo por base os documentos oficiais das organizações e a literatura existente.

## **7. Percurso Metodológico**

Tendo como fio condutor a questão de partida supracitada, a presente investigação foi construída em torno da conceptualização do *Comprehensive Approach* e da confrontação da sua aplicabilidade, no âmbito da UE e da NATO, visto que não apresenta um paradigma único. Consequentemente, as três questões derivadas, cujas respostas são prioritárias e essenciais para que a pergunta de partida seja completa e bem fundamentada, complementam a investigação. Por opção da autora, o presente trabalho recusa a tradução para a língua portuguesa da expressão *Comprehensive Approach*, por considerar que não exprime a verdadeira amplitude da mesma.

Face aos objetivos traçados, e de acordo com o tema em análise, procedeu-se à desconstrução do CA e caracterizou-se os conceitos, os atores e as estruturas institucionais, relativas à NATO e à UE. No que concerne aos estudos de caso, a opção pelo Afeganistão e pelo Corno de África, na NATO e na UE, respetivamente, prende-se com o facto de o primeiro ser, internacionalmente, um exemplo único e peculiar e, o segundo demonstrar a desterritorialização do CA a uma região.

Partindo das preocupações da atual metodologia, no modelo de análise utilizou-se o método hipotético-dedutivo (QUIVY & CAMPENHOUDT, 1998), cuja construção parte de postulados identificados, como modelo de interpretação do tema estudado. Durante a execução da investigação, foram analisados documentos oficiais e



bibliografia especializada que permitiram abordar as várias perspectivas e aplicabilidades do CA, como modelo e como paradigma institucional da Aliança e da União. Como método complementar à investigação, foram ainda colhidos elementos de análise, durante o V Curso de Gestão Civil de Crises, do Instituto da Defesa Nacional, frequentado pela autora.

O presente trabalho foi estruturado em quatro grandes partes que explicam a problemática da investigação. No primeiro capítulo, desconstrói-se o modelo de CA, através do enquadramento conceptual e da apresentação das suas origens, dos seus incentivos e desafios, e da sua arquitetura. No segundo e terceiro capítulos, expõe-se o CA, a nível institucional, na NATO e na UE, respetivamente, explicando a sua conceptualização, os atores, os procedimentos, as capacidades e a coordenação interna e externa, e analisa-se a sua implementação, em dois estudos de caso. No quarto capítulo, apresenta-se as divergentes linhas de orientação da NATO e da UE, que poderão culminar numa possível convergência. Por último, tece-se algumas considerações e recomendações.

## Capítulo I – O Modelo de *Comprehensive Approach*

*“The question is no longer of whether the international organizations and the States need a Comprehensive Approach but rather defining the content.”*

(Petersen e Binnendijk, 2008)

*“All tools in the crisis management toolbox are needed and their employment has to be planned and coordinated based on a shared assessment of the local circumstances. Such an approach would be a truly Comprehensive Approach to crisis management, taking into account both military and civilian instruments.”*

(Hedegaard, 2011:75)

### 1. Conceptualização

#### 1.1 Base Conceptual

Compreender o modelo de CA, no seio das Organizações Internacionais e dos Estados, obriga a uma interpretação ampla da multiplicidade de conceitos que surgiram em tempos recentes. Não obstante, dos vários contributos conceptuais, no presente trabalho, foram seleccionadas oito definições (Anexo 1) que intentam descortinar uma única definição aplicável ao modelo, nunca esquecendo o elevado nível de abstracção dado o dinamismo característico das crises e dos teatros de operações.

Transversalmente a todas as definições, as designações de harmonização, coordenação e cooperação de tarefas e atores surgem como condições basilares para a definição de *Comprehensive Approach*. Esta combinação implica, segundo o “alinhamento de incentivos” (Korski, 2010:11) e a combinação dos instrumentos civis e militares de todos os atores envolvidos na gestão da crise, ao permitir a sua interação e interdependência. Assim, o uso do CA implica um elevado nível de comprometimento e o desejo de trabalhar em conjunto baseado no entendimento que beneficiará os objetivos de todos os atores envolvidos (IDN:2014).

A revigoração do planeamento e a execução do modelo aparecem como segundo elemento fulcral do modelo. Recorrendo à obra do General Cabral Couto (1988:340), a estratégia operacional deve incluir e respeitar o planeamento civil e militar, atributo apregoadado na literatura como fator de importância extrema no CA. A concertação das estratégias e ações é essencial para que de forma coordenada e colaborativa seja possível a envolvimento sincronizada de todos os atores e atividades. Deste modo, é exequível desenvolver mecanismos e culturas de entendimento, de partilha e de participação.

Das definições analisadas sobressai a caracterização do CA como um processo. Para Coning e Friis (2011:2), o CA é um mero processo, enquanto que, na ótica de Hallet e Thorngren (2011:37) é um “processo de design”. Este processo tem como objetivo reduzir os custos transacionais e, acima de tudo, interligar as atividades dos atores para que possam desenvolver capacidades especializadas e aumentar a resiliência local.

A forma e o processo também são mencionados nas definições analisadas. No seminário do Crisis Management Initiative, concluiu-se que o CA se efetua a nível vertical, entre os Estados e as OI's, e a nível horizontal, entre os Estados e entre as Organizações (2008:11). Noutro espetro, Friss e Coning (2011:7-8) ressaltam que o CA ao ser um processo, com o intuito de facilitar a coerência, tem de ser enquadrado em quatro níveis: a intra-agência, o WGA, inter-agência, e a internacional e local.

Contudo, de todos os conceitos analisados, o proposto pelo Coronel Santiago San Antônio Demétrio (Barea, 2010: 37), alcança sensivelmente a essência do modelo e, por isso, é adotado para o presente trabalho:

*"Um conceito que pretende que todos os atores que participam concertem as suas estratégias e ações, desde o início e ao mais alto nível, partilhando objetivos e*

*planeamento para evitar que a gestão de crises seja afetada por diferentes prioridades, falta de realismo nos objetivos, a duplicação de tarefas ou enfraquecimento das estratégias.*"<sup>1</sup>.

## **1.2 Interpretações Conceptuais**

No que concerne às interpretações Cecilia Hull (2010:4-5), na linha de pensamento da FOI/Swedish Defence Research Agency, apresenta duas abordagens que esclarecem as premissas da conceptualização do CA:

- 1- **Abordagem de *System Aware*:** devido à abrangência do sistema todos os atores têm a mesma importância, a cooperação e a coordenação são promovidas através de soluções flexíveis e, por último, as soluções sustentáveis são alcançadas em colaboração com todos os atores.
- 2- **Estruturas e processos para uma ação e política coerente:** as diferentes estruturas e processos podem ser implementados para facilitar a cooperação e coordenação entre os atores envolvidos no sistema. Como resultado, o CA é uma equação de coordenação entre os vários atores e organizações com o fim de conceber políticas e ações coerentes, durante os períodos de crise.

---

<sup>1</sup> Tradução livre da autora a partir do original: "*Un concepto que pretende que todos los actores participantes concierten sus estrategias y acciones desde el primer momento y al mas alto nivel, compartiendo objetivos y planeamiento para evitar que la gestion dela crisis puede verse afectada por la divergencia de prioridades, falta de realismo en los objetivos, duplicacion en las actividades o el enfrentamiento entre estrategias.*" (Barea, 2010: 37)

O CA apoia-se na abordagem inclusiva de todos os atores e na boa vontade em compreender o vasto sistema onde atua. Naturalmente, a implementação do modelo depende das circunstâncias internacionais e das questões organizacionais onde é aplicado. O exposto acomoda a sua principal característica, a abstração do modelo para se adequar e se implementar a todas as situações de crise. Ambas as interpretações apresentadas estão corretas e enaltecem um ponto crucial, a coordenação e cooperação com a integração dos mandatos, tarefas e recursos disponíveis para alcançar objetivos comuns (Hull, 2010:3).

### **1.3 Atores e Dimensões**

A introdução dos vários atores no *Comprehensive Approach*, tendo em consideração a sua principal pretensão de coordenação e cooperação, proporciona a agrupação, no quadro 1, dos seus intervenientes e respectivas dimensões. Correspondendo cada coluna a uma dimensão, a cooperação inicia-se com as relações entre os atores internacionais, organizações internacionais, forças internacionais e o governo do Estado a intervir, a nível político e securitário. Na dimensão posterior, a Interministerial/OI's, verifica-se a estreita colaboração entre os ministérios e departamentos dos Estados e organizações internacionais intervenientes. Na terceira dimensão, os atores civis principiam a sua cooperação com os atores internacionais. Finalmente, os atores locais são introduzidos no CA, através da sua população e, sobretudo, das forças de segurança e do governo. O objetivo final desta cooperação é a ambição de estabelecer um ambiente seguro e estável no território da crise, que permita a reconstrução do Estado, o desenvolvimento económico e social e o *rule of law*.

<i>Comprehensive Approach</i>			
Coordenação e cooperação para objectivos e resultados comuns e eficazes			
<b>Atores Internacionais (1ªDimensão)</b>	<b>Interministerial / OI's (2ªDimensão)</b>	<b>Atores Cívicos (3ªDimensão)</b>	<b>Atores Locais (4ªDimensão)</b>
OI's  Forças Internacionais  Governo nacional	Defesa  Negócios Estrangeiros  Economia  Cooperação e Desenvolvimento  Justiça  Departamentos	Organizações Humanitárias  ONG's  <i>Media</i>	População  Autoridade  Forças Armadas  Polícia

Quadro 1 –Atores e dimensões do CA (Schroder e Kaneberg, 2013:8)<sup>2</sup>

#### 1.4 Multiplicidade de Conceitos e Documentos

Uma das maiores dificuldades da conceptualização atribuídas ao CA radica na existência de *Comprehensive Approaches* no plural. Hodiernamente, não se verifica uma única definição de CA universalmente aceite por todos os atores. Não obstante, devido à necessidade de responder à gestão de crises, alguns dos Estados<sup>3</sup> e organizações internacionais, como a NATO e a UE, iniciaram esforços que promovessem a integração e cooperação. Os resultados visíveis estão expostos na figura 1, constatando-se a criação de conceitos, de doutrinas, e de documentos estratégicos para a operação no terreno, nas três organizações, na Alemanha e no Reino Unido. Apesar do presente trabalho se centrar no estudo do CA na União e na Aliança

<sup>2</sup> Traduzido e adaptado pela autora

<sup>3</sup> De referir a Suécia, a Noruega, a Dinamarca, a França, o Reino Unido, os EUA e o Canadá.

Atlântica, a análise superficial aponta para semelhanças conceptuais, para a tentativa de harmonização das tarefas e para a coordenação e cooperação entre os atores.


Comprehensive Approach – relevant documents and concepts					
	UN	EU	NATO	Germany	Britain
<b>Key doctrinal waypoints</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>«In larger Freedom» (2005)</li> <li>Brahimi Report (2000)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>EU-Sicherheitsstrategie (2003)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comprehensive Political Guidance (2006)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>National Security Strategy</li> </ul>
<b>Core concepts and instruments at strategic-political level</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capstone doctrine (2008)</li> <li>Integrated missions (2006)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CMCO (2003)</li> <li>Crisis Management Procedures CMP (2003)</li> <li>Crisis Management Concept (individual mission)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comprehensive Approach Actionplan (2008)</li> <li>Effects Based Approach to Operations - EBAO (2006)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr (2006)</li> <li>Action Plan “Civilian Crisis Prevention, Conflict Resolution, and Peace Consolidation” (2004)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conflict Prevention Pool – CPP (2004/8)</li> <li>Comprehensive Approach (2004)</li> </ul>
<b>Examples of concepts and instruments at mission level</b>	UN Special Representative	EU Special Representative/ Civil-Military Cooperation (CIMIC)	CIMIC/PRTs		<ul style="list-style-type: none"> <li>Stabilisation Units (2004/7)</li> </ul>
CSS Analyses in Security Policy No. 42, October 2008 (Center for Security Studies, ETH Zurich) 					

Figura 1- Documentos e Conceitos Relevantes do CA (Molling, 2008:2)

## 2.Origens

Compreender a base conceptual e a evolução do *Comprehensive Approach* obriga a um estudo alusivo às suas origens. Socorrendo-nos, primeiramente, do relatório de Cécile Wendling (2010: 12-24), e a posteriori de apontamentos em artigos sobre o modelo, é possível delimitar os campos originários do CA. Destarte, na ótica Wendling, cinco parâmetros (o teórico, o histórico, o militar, o político e institucional, e, por último, o tecnológico) interligam as fontes do CA ao perspectivarem ensaiar a compreensão do início, do progresso e do aperfeiçoamento da conceptualização. Um sexto parâmetro é introduzido após a compreensão da gestão de crises atuais.

No primeiro parâmetro descrito, o teórico, são apresentadas duas abordagens sobre as interações entre organizações internacionais, a holística e sistêmica, e os estudos neo-institucionais. A abordagem holística e sistêmica aborda as várias orientações teóricas que relacionam o CA com os conceitos de segurança humana e societal, de *nation building* e de estabilização, com as relações civis-militares, com os problemas organizacionais procedentes das políticas públicas e com as operações de apoio à paz. A segunda abordagem, os estudos neo-institucionais, refere a necessidade de cooperação e interação entre as OI's, aquando de uma intervenção num território comum, e os desafios de *task-sharing* posteriores.

O segundo parâmetro das origens do CA diz respeito à parte histórica. Wendling (2010:) argumenta que a história do CA pode ser traçada até dois momentos históricos diferentes: os primórdios das relações entre diplomatas e militares, no século XVII, e as ligações entre alguns Estados, após o fim da guerra fria. Todavia, os acontecimentos despontadores que exigem conceptualização advêm das crises ocorridas na década de 90, com especial atenção para a crise do Kosovo onde se verificou um elevado nível de cooperação entre a ONU, a NATO, a UE e a OCSE e para as intervenções no Afeganistão e Iraque, após os ataques do 11 de setembro, ao configurarem a necessidade de traçar uma abordagem integrada. A resposta tardia das organizações internacionais consubstancia-se na tentativa doutrinal para formalizar o CA nos documentos oficiais, como o Tratado de Lisboa da UE e o atual Conceito Estratégico da Aliança Atlântica. De referir que alguns MNE's europeus contribuíram teoricamente para uma comunidade de partilha de interesses na fundação de um modelo de CA.

A doutrina militar, terceiro parâmetro nas origens do CA, revela as influências da *Effects Based Operations* (EBO) e da *Effects Based Approach Operations* (EBAO), oriundas dos EUA, RU e da NATO, bem como da *global maneuver*, originária de



França. Para Colón, as EBO e EBAO, surgidas no cenário bélico da década 90, são “concebidas como um processo para a seleção de alvos a abater, constituindo-se, com o passar do tempo, numa forma de entender as operações que integravam o esforço militar e não militar” (2011:221). Este tipo de operações adquire particular preponderância na comunidade anglo-saxónica de segurança e na NATO, ao mesmo tempo que amparam, não intencionalmente, o seu fim e o lançamento do CA a nível doutrinal e militar. Por seu turno, a conceção francesa de *global maneuver* e a tradição militar de Lyautey aclaram as segundas origens. Ao refletirem sobre a relação do *global maneuver*, que ocorre num TO, esta explicação francesa aclara que, aquando de uma crise, a relação entre as organizações civis presentes e as autoridades integra ações imateriais. A nível material, o Marechal Lyautey, nos seus escritos, argumenta que o domínio deve ser aceite por todos. Em suma, ambas as linhas doutrinárias legitimam e equacionam os franceses e os anglo-saxónicos como os originadores do CA.

O quarto parâmetro aborda o nível político e institucional ao apropriar-se das expressões *whole government approach* (WGA) e *whole organisation approach* (WOA), com o intuito de explicar as condicionantes da duplicação de instituições e de governos, no seio dos diversos atores que compõem e contribuem politicamente para o CA. Assim, o aumento do fluxo de informações entre todos os atores aduzido à conjugação de todas as sinergias em tempo de crise implica a focalização nos objetivos e no *end result*, ao enaltecer as relações entre militares e civis. De ressaltar que o *whole government approach* é desenvolvido, principalmente, no seio na OCDE, mas pode ser progressivamente encontrado em textos sobre o CA no campo europeu e atlântico<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>A título de exemplo a publicação sobre o Seminário *Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Co-Operation in Crisis Prevention and Management*, promovido em Junho de 2008 pela Crisis Management Initiative, visiona o *whole government approach* como perspetiva do CA.

A componente tecnológica não pode ser esquecida e, por isso, surge como quinto parâmetro nesta equação originária. Várias publicações relacionam o excepcional desenvolvimento tecnológico das últimas décadas como uma das causas do CA, ao promoverem uma maior partilha de informação entre os atores envolvidos na crise. A possibilidade de criação de programas de computador mútuos tem sido a chave para a concretização da EBO, da EBAO e presentemente do *Comprehensive Approach*.

Todavia, um sexto parâmetro urge introduzir na equação de Welling, dado que as características da gestão de crises contemporâneas forçaram os atores securitários a redefinirem as suas respostas. A mudança no tipo de tarefas, o aumento significativo do número de atores e o alargamento da duração da gestão da crise fizeram reconsiderar e reinventar a perceção da necessidade de desenvolver conceitos, modelos e aproximações que respondam mais eficazmente à complexidade dos conflitos e crises internacionais (Molling, 2008:1-2).

### **3. Incentivos para o CA**

Alinhar incentivos para promover a eficácia das várias tarefas e atores é crucial para a persecução de um modelo de CA. Hallet e Thorngren (2011:39) distinguem interferências positivas das negativas quando desenvolvem que, na primeira, as atividades de um ator reforçam as dos restantes atores e, na segunda, as atividades de uma organização competem com os objetivos da missão. Compreender as diferentes motivações é fulcral, mas os incentivos podem surgir da intenção de uma melhor ação, enquanto outros despontam das perturbações que ocorrem da falta de coordenação de uma missão.

Friis e Jarmyr (2008:3) elencam seis grandes incentivos que explicam as razões para os atores participarem no CA. Em primeiro lugar, a urgência para a gestão de uma crise obriga a cooperação entre os futuros intervenientes. Consequentemente, é a legitimidade que sobressai por estimular a congregação de atores que atuarão no TO. Em terceiro, nos primórdios de uma crise, a segurança é o objetivo crucial a alcançar para desenvolver as áreas de apoio às populações e à reconstrução do Estado. A eficiência e a consistência das tarefas<sup>5</sup> despontam nos penúltimos incentivos, ao fomentar a coordenação entre atores. Por último, é indispensável criar políticas que mantenham a segurança no pós-conflito e uma saída sequencial dos intervenientes externos.

#### **4. O Modelo de *Comprehensive Approach***

##### **4.1 A Coerência como modelo?**

Conceber um modelo de *Comprehensive Approach* aplicável à gestão de crises hodiernas é uma tarefa que a literatura, sobre a matéria, tem relegado para segundo plano. As qualidades inerentes ao CA, em detrimento de realidades concretas, remetem para um modelo baseado na coerência, premissa essencial no entendimento da comunidade internacional. Entendida como o “*esforço para gerir um largo espectro de atividades que são desencadeadas nas dimensões política, desenvolvimento, governação e segurança nas operações de paz e de estabilidade no sentido de alcançar objetivos estratégicos comuns*” (Coning e Friis, 2011:7-8), a coerência assume o papel principal na delimitação de um possível modelo CA.

---

<sup>5</sup> Hallet e Thorngren (2010, pp.40-46) referem a redução dos custos transacionáveis intelectuais, financeiros, organizacionais, e, por conseguinte o desenvolvimento de capacidades a nível de treino de interoperabilidade, de pessoal de liderança, de instalações e de material, como estímulos para a integração dos atores no CA.

A escala de relações, desenvolvida por Coning e Friis (2011:10-12), contradiz a comunidade internacional que reclama a coerência como acessório principal para o sucesso do CA, ao esclarecer que os níveis de coerência devem ser geridos caso-a-caso e que o modelo tem de ser flexível para melhor responder a esses níveis. Diferenciando entre quatro níveis de coerência e seis tipos de relações, os autores aclaram um dos pressupostos bases do CA, a eficiência e a eficácia, numa multiplicidade de atores e tarefas (fig.2).

Os quatro níveis de coerência são os seguintes:

- 1- Coerência intra-agência: consistência entre as políticas e as ações de uma agência;
- 2- Coerência *whole-of-government*: consistência entre as políticas e ações das diferentes agências de um país;
- 3- Coerência inter-agência: consistência entre as políticas perseguidas pelos vários atores num dado país;
- 4- Coerência internacional-local: consistência entre e no seio das políticas do país hospedeiro e os atores internacionais.

Por sua vez, os seis tipos de relações que influenciam os níveis de coerência, na perspetiva de Coning e Friis (2011:10-12) são representados na seguinte escala:

- Unidade de atores: estrutura unificada voluntária que empreende uma ação conjunta dirigida por um comando e uma liderança unificada;
- Atores integrados: procura de formas de integração das abordagens e das atividades, sem alienar as suas identidades e o seu direito à decisão;

- Atores cooperam: atores com mandatos que se sobrepõem ou complementam decidem cooperar, mantendo a sua independência organizacional;
- Atores coordenam: atividade de partilha de informação e de atuação no sentido de evitar o conflito, a duplicação, ou a sobreposição, mas para assegurar ação coerente;
- Atores coexistem: atores são obrigados a interagir apesar das suas ambições de coordenação serem limitadas;
- Atores competem: estratégias, valores e visões competidoras.



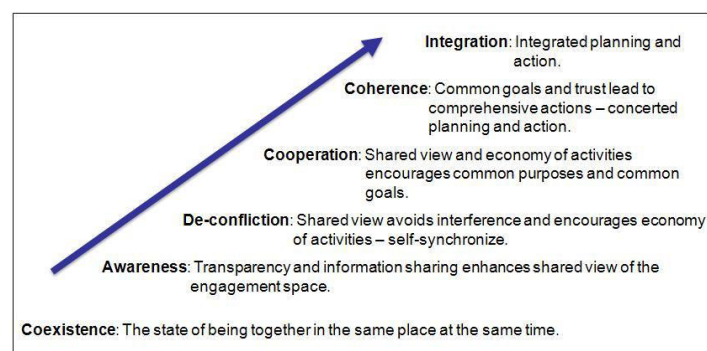
*Figura 2- Relação entre a coerência e os tipos de relação*

## **4.2 Interação Civil-Militar**

A mudança da caracterização da gestão de crises hodiernas despontou a necessidade do uso e do enfoque da relação entre os civis e militares. As experiências no terreno referem que o uso de instrumentos, puramente militares, são desadequados, sendo imprescindível a adição de agências civis que preencham as falhas humanitárias e políticas. Para o *Civil-Military Cooperation Centre of Excellence*, o exposto é feito através da Interação Civil-Militar e engloba a cooperação Civil-Militar.

A Interação Civil-Militar (CMI) é definida como o “*group of activities, founded on communication, planning and coordination, that all NATO military bodies share and conduct with international and local non-military actors, both during NATO operations and in preparation for them, which mutually increases the effectiveness and efficiency of their respective actions in response to crises*” (CIMIC Handbook 2013: 10).

A figura abaixo explica os tipos de interação que podem ocorrer, desde o nível mais baixo, o da coexistência, ao mais elevado o da integração.



Note: Principles of NGOs and IOs limit their potential level of interaction

Figura 3 – Tipologia da Interação Civil-Militar (CCOE, 2013: I-2-4)

### 4.3 Implementação

A Implementação do CA radica em dois tipos de interação entre os atores (Major e Molling, 2009: 23):

- **Interação horizontal-** interação das diferentes tarefas ou atores no mesmo nível de hierarquia, tanto no teatro de operações como a nível estratégico.
- **Interação vertical-** a interação ocorre entre o teatro de operações e o nível estratégico da missão.

#### 4.4 Categorias do *Comprehensive Approach*<sup>6</sup>

Analisar o modelo de CA, tendo por base a coerência, permite mapear e compreender a categorização e tipologias que poderão ser estabelecidas entre os atores. Implementar o CA só é possível através do estudo das categorias que o compõem, como abaixo se expõe (Coning e Friis, 2008, pp. 4-7):

##### **1. *Whole Government Approach***

A abordagem nacional ou *Whole Government* acontece a nível estatal com o objetivo de melhorar a cooperação entre os departamentos governamentais, na gestão dos seus desafios internacionais. A harmonização dos vários departamentos relacionados com a defesa, com os negócios estrangeiros e com o desenvolvimento, podendo incluir posteriormente, os do comércio, da justiça e das finanças, permite o uso racional dos recursos disponíveis e contribui para esforços multinacionais. Apesar de criar políticas nacionais aplicadas ao nível externo, esta abordagem tem de ser harmonizada com os outros atores, de modo a incorporar-se no largo espectro do CA.

##### **a) *Abordagem 3D***

A terminologia 3D, popular na linguagem política do Canada, que descreve o uso da defesa, da diplomacia e do desenvolvimento como instrumentos, é uma das respostas dos estados que importa ressaltar, no âmbito das abordagens nacionais. Rigorosamente, o 3D é uma fracção do CA, pois o

---

<sup>6</sup> Apesar de buscar inspiração nos trabalhos de Conning e Friis, Cecilia Hull (2010) considera as categorias do CA como formas de implementação. No que ao presente trabalho diz respeito, considera-se as categorias como áreas onde se implementa o CA, seguindo o estudo de Conning e Friis (2008) enquanto que, na implementação, se aborda as fases que compreendem uma missão baseada no modelo de CA.

conceito estrutura a forma como um número selecto de ministérios coopera e enfatiza o envolvimento dos atores fora da esfera governamental. Porém, ao focar-se demasiado nos actores governamentais, a abordagem 3D revela-se limitada e distanciase da interacção, e do desempenho entre todos os atores (van der Gaag-Halbertsma, Vries e Hogeveen, 2008: 27-30).

## **2. A Intra-agência**

Esta abordagem reporta-se às iniciativas da ONU, da NATO e da UE, ao aperfeiçoar a coerência no seio e entre as suas organizações e com os outros atores preponderantes, tendo em consideração a actual conjuntura da gestão das crises.

## **3. Inter-agência**

Abordagem mais associada ao CA e descrita como o *whole-of-systems*, esta categoria “(...) *addresses the relationships and structures that exist among and between the plethora of international and local actors and organizations engaged in a given context*” (Hull, 2010:9-10). Esta diversidade de relações e colaborações não descarta as irrevogáveis semelhanças com as duas categorias anteriores, mas as diferenças situam-se nas questões de liderança e de comando e controlo, como enaltecem Coning e Friis (2008:6).

### **a) A confluência *Thick e Thinner***

Hallett (2012) apresenta dois padrões, o *Thick e Thinner*, exequíveis de enquadramento no núcleo da presente categoria. O *Thick* assume uma interacção baseada no *end state*, nos objetivos e nos meios da missão através dos quais esses



objetivos devem ser atingidos. O *Thinner*, por seu turno, é um processo para equiparar incentivos e reduzir os custos de transação. A integração dos dois padrões num modelo de CA, com a preponderância do *thinner*, pelo seu carácter integrador dos problemas decorrentes da missão, permite a presença de uma zona de convergência onde os resultados são benéficos para os atores externos e locais.

A dicotomia dependência e interdependência é uma das matrizes do CA, ao permitir a independência dos atores, ao mesmo tempo que as suas atividades e tarefas são interligadas. Neste sentido, vários parâmetros explicam os diferentes tipos de relacionamento que existem na abordagem da inter-agência do CA: a coerência, a cooperação, a colaboração e coordenação, a coexistência (Conning e Friis 2008:6). O contributo de cada ator, deste modo, é uma parte de um todo e o sucesso individual contribui para o sucesso coletivo.

A questão fulcral desta categoria baseia-se nas motivações, identidades e na independência organizacional dos atores num ambiente de *Comprehensive Approach*. Hull (2010:10) argumenta que para responder a estes desafios é necessário estabelecer as relações entre atores no nível estratégico e no TO. A integração das tarefas, no nível estratégico, permite a implementação do CA no terreno, em conjugação com as estratégias existentes e, por conseguinte, uma maior coordenação.

#### **4.5 Organização do CA**

Dois padrões são apresentados como forma de organizar o CA (Friis e Jarmyr 2008:14-15), de modo a atingir, pelo menos, os objetivos básicos de cooperação e coordenação:

- **Abordagem Integrada**

Dinamizada e implementada pela ONU, esta abordagem tem o objetivo primordial de *“desenvolver processos, sistemas e estruturas que irão assegurar que todas as diferentes dimensões integradas num único esforço holístico”* (Friis e Jarmyr 2008:14), que promovam a integração desde o início do processo e da conceptualização. Ao centrar-se nos resultados, para atingir a coesão e o emprego de ações concertadas, esta abordagem impõe a integração de todas as atividades de planeamento, implementação e avaliação. Todavia, as complexidades de gestão no TO, as distorções de entendimento sobre o processo, o desencorajamento de opiniões opostas e a maior influência por parte dos militares são alguns obstáculos que a abordagem integrada pode encontrar na sua implementação.

- **Abordagem Coordenada**

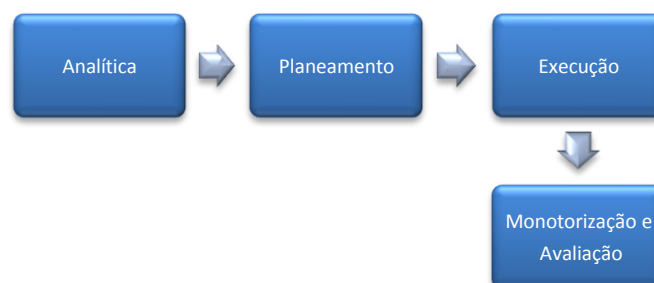
Abordagem recorrente na maioria das missões atuais, enaltece a utilização dos vários atores para a gestão do conflito, enquanto tenta agregar todas as dimensões, através da coerência a nível nacional. A coerência é perseguida, unicamente, no nível estratégico, sendo possível conjugar e formular objetivos e resultados comuns. Posteriormente, cada ator é encorajado a estabelecer o seu próprio planeamento e a sua operação, mas sempre de forma coordenada. As vantagens desta abordagem centram-se na liberdade de ação e independência concedida aos atores, condição exigida por muitos atores civis, e na flexibilidade das respostas às várias exigências que surgirão,

pois não requer uma autoridade central e o sistema responde com base nos seus princípios e mandatos.

De acordo com Friis e Jarmyr (2008:15), a abordagem mais eficiente seria a combinação das duas. Conjugando a abordagem coordenada, onde os atores fazem parte de um núcleo, com a abordagem integrada onde os atores estão dispostos e habilitados a trabalhar em conjunto e possuindo sistemas de avaliação, de planeamento, de gestão e de monitorização da missão. Com o uso de ambas as abordagens é possível garantir a abrangência e flexibilidade do processo e a utilização de métodos de coordenação que corroborem a cultura, os mandatos, as estruturas e os fatores situacionais dos diversos atores, ao longo da gestão da crise.

#### **4.6. Planeamento coletivo de uma intervenção baseado no CA**

Recorrendo à investigação de Nilsson, Hull, Derblom e Egnell (2009) é viável arquitetar uma intervenção de CA alicerçada em quatro fases (fig. 4): a analítica, o planeamento, a execução e a monitorização e avaliação. Contudo, refira-se, que a coerência e a coordenação são elementos primordiais desde o início, dada a multiplicidade de atores e tarefas presentes no teatro de operações.



*Figura 4 - Fases do Planeamento Colectivo de uma Intervenção baseada no CA*

*(Nilsson, Hull, Derblom e Egnell: 2009)*

## 1- Analítica

O pressuposto essencial da primeira fase antevê a análise colaborativa, permitindo as diferentes opiniões, com o intuito de alcançar um conhecimento mais profundo e alargado do ambiente. No diálogo entre todos os atores deve verificar-se uma combinação de *inputs* de informação sobre a situação corrente, provenientes tanto de atores no TO, como dos que se tentam envolver e das participações especializadas. Apesar de ser um processo contínuo, horizontal e vertical, durante todo o processo estratégico, as diferentes metodologias variam de acordo com o contexto organizacional e com os atores envolvidos. Assim, há a criação de valor com a participação de todos os atores no processo de informação e conhecimento (Hallet 2012).

## 2- Planeamento

Com o intuito de solucionar o denominado problema do défice estratégico<sup>7</sup> Nilsson, Hull, Derblom e Egnell (2009:55-56) definem o planeamento como o “(...) *agreement on the ends, ways and ways of the interventions*(...)”, de modo a conectar diferentes planos para um conjunto de resultados. O processo de planeamento é iniciado depois da estratégia geral, que clarifica os objetivos e as condições para alcançar os resultados e efeitos desejados na operação. Para obtenção de objetivos comuns, deve existir um planeamento na estratégia entre atores, com o uso de planos existentes, recursos e instrumentos militares e civis. Destarte, o planeamento deve ser cooperativo e dinâmico para acomodar diferentes perspetivas temporais e específicas, mas com uma perspetiva multifuncional e criadora de incentivos à cooperação, a longo prazo. A proposta do MN5 (2008: 17-18) refere quatro traços gerais na fase de planeamento: 1-flexibilidade e inclusão; 2- grupos de planeamento com negociadores

---

<sup>7</sup> O défice estratégico, no presente trabalho é entendido como as insuficientes bases estratégicas existentes no teatro de operações.

experientes; 3- interativo, com diálogo contínuo; 4- TO com coordenação, monitorização, e avaliação.

### **3- Execução**

Uma intervenção baseada no CA requer mecanismos e instrumentos. Partindo do estudo supracitado e que toma inspiração nas missões integradas da ONU, é possível compreender que a execução da intervenção tem tendência a ser *ad hoc* e o processo de decisão descentralizado para o TO. Seis mecanismos e instrumentos (Nilsson, Hull, Derblom e Egnell, 2009:56-65) explicam como se deve executar o CA, sem nunca esquecer que a falta de cooperação e coordenação aduzida à falta de confiança na partilha de informações, às questões da liderança e da gestão, e do *local ownership* são fulcrais condicionantes à plena efetivação do CA:

1- Estabelecimento de um único centro, com uma estrutura de comando integrado para coordenação e troca de informação no terreno, com o objetivo de aumentar a coordenação civil e militar através da combinação da defesa, diplomacia e do desenvolvimento.

2- Existência de centros que facilitem a coordenação multifuncional entre os atores dispersos pelo TO e o fornecimento de direções políticas e estratégicas.

3- Criação de órgãos e fóruns de coordenação conjunta para a troca de informações e para a coordenação das atividades, através de reuniões regulares.

4- Implementação de um plano comum dependente de um quadro mútuo, incluindo todos os atores e que englobe todas as tarefas numa área de missão acordada por todas as partes interessadas. Paulatinamente, o uso de *liaisons* mútuas facilita a troca de informações e o contacto com o terreno ao auxiliarem a compreensão e promoverem a compreensão intergovernamental. Neste âmbito, as *liaisons* civis-

militares são essenciais em qualquer intervenção para compreender as organizações militares e civis e facilitar a sua cooperação.

5- Instituição de uma estratégia de comunicação conjunta onde são formuladas e distribuídas mensagens conjuntas que suportem os objetivos da missão.

6- Partilha de recursos e de capacidades para uma ação comum a nível administrativo, médico, de transporte, entre outros, em conjunção com um centro de operações logístico, militar, civil e de polícia, no contexto da coordenação logística multinacional.

#### **4- Monitorização e Avaliação**

Apesar de ser a última fase da intervenção, o M&A é contínuo e parte integrante de todas as fases de planeamento, fornecendo ao *staff* do HQ relatórios de dimensão interna que ajudam a determinar o curso da operação e sua efetividade. Rigorosamente aplicado, desde o início pode mitigar problemas ajudar a compreender as limitações ou duplicações existentes a nível militar e civil. As dinâmicas dos conflitos contemporâneos revelam-se complexas e variáveis e, por consequência, o M&A tem a necessidade de criar formas flexíveis que giram e incorporem diferentes tipos de monitorização e avaliação. Para responder s questões sobre os resultados e impactos no conflito, as avaliações usam um largo espectro de métodos qualitativos e quantitativos.

#### **4.7 Problemas na implementação do Modelo**

Implementar o CA com base na coerência exorta alguns condicionamentos que abaixo se elencam:

##### **1. Comando e Controle**

Elementos primordiais no modelo de CA, a identificação e definição das responsabilidades implicam a necessidade de compreender a presença dos múltiplos atores e a falta de clarificação dos seus papéis.

###### *a) Liderança*

A questão da liderança é um dos temas mais controversos no modelo CA. A solução plausível remete para a capacidade de um determinado ator possuir as qualidades necessárias para coordenar outros atores. A conciliação de interesses para alcançar a coordenação é de assaz importância e, por isso, o líder terá de ter em conta os diferentes valores e interesses dos atores envolvidos. No sentido de assegurar ações concretas, tanto Friis e Jarmyr (2008:16-20) como o Seminário do Crisis Management Initiative (2008: 31-32) sugerem que os atores preponderantes responsáveis pela tomada de decisões importantes sejam os mesmos que as implementam e financiam. As Nações Unidas apresentam-se como protagonista a liderar o CA pela sua experiência em operações integradas, apesar de necessitar desenvolver a coordenação dos atores na área da segurança e desenvolvimento.

###### *b) Centro de Coordenação ou Comando Holístico*

O nível e o local da coordenação são questões prementes para a efectivação do CA. Apesar da melhor e efetiva coordenação ocorrer no teatro de operações, a literatura divide-se entre a implementação de um centro de coordenação ou de um comando

holístico, consciente que a teoria aponta a eficácia da coordenação a nível estratégico (Friss e Jarmyr, 2008:16). Neste sentido, o centro de coordenação deve conceber a inserção dos atores locais, no terreno, permitindo um melhor conhecimento do ambiente estratégico, da reorganização e do replaneamento necessários à evolução da crise. Iniciando-se no nível estratégico, a coordenação deve delegar os recursos e a autoridade para os líderes no terreno e perseguir uma autoridade de hierarquia descendente. Noutra perspectiva, a teoria do Comando Holístico refere que na impossibilidade da obtenção da unidade de comando, deve ser efectivada a unidade de esforços entre todos atores envolvidos na gestão da crise (Lemos Pires, 2014:294).

#### c) *Novas políticas, modelos e programas*

As crises hodiernas apresentam novas características que estimulam novas políticas e modelos e respondem às necessidades que o *Comprehensive Approach* impõe. Novos modelos são necessários para assegurar a persecução de planos e de orçamentos, ao mesmo tempo que o CA estabelece uma realidade de interdependência, contribuindo para a obtenção de resultados através da colaboração. Criar a figura do gestor de programa responde a este desafio, ao estabelecer e manter redes que unem todos os programas. Por seu turno, a cultura organizacional deve ser estimulada para que se compreendam as realidades de interdependência em cenários complexos e dinâmicos (Friis e Jarmyr, 2008:16-17).

## **2- Partilha de Informação**

Alcançar a análise colaborativa apresenta obstáculos derivados da falta de vontade e de capacidade e pelos diferentes interesses e prioridades dos atores em partilhar informação. Área sensível por natureza, as informações no modelo de CA têm



de flutuar continuamente entre a nível estratégico e TO, situação parcamente verificável. A solução para estes problemas reside na fundação de um centro conjunto que partilhe e analise a informação horizontalmente, no TO, e verticalmente, no nível estratégico (Hull, 2010: 12 e William, 2010:20).

## **5.Desafios do CA**

Apesar dos inúmeros desafios que se impõe ao CA, estes podem ser categorizados em duas fases temporais, a preliminar e a pré-conceptualização. Preliminarmente, a gestão de crises implica, a título inicial, a compreensão do processo que determina o *Comprehensive Approach*. Por seu turno, a pré-conceptualização tenta estipular as fundações que levarão ao estabelecimento do CA. Ambas as fases estão interligadas dado que as decisões da primeira afetam a segunda e alguns dos desafios iniciais são percecionáveis na pré-conceptualização.

Os relatórios produzidos pelo MNE5 (2008:10), pela FOI-Swedish Defence Agency (2009: 42-44) e por Friis e Jarmyr (2008:10-19), lançam as bases para os desafios que perduram durante a fase preliminar. Os tópicos abaixo elencados apontam-nos:

- *Clash* de segurança, cultura e mentalidades – elementos primordiais numa operação incentivam conflitualidade dadas as diferentes perceções que os atores têm entre si;
- Estruturas organizacionais e rigidez burocrática – os limites mandatários associados à solidez das diferentes estruturas organizacionais dos atores podem impedir a cooperação ao longo da operação;

- Financiamento, recursos e meios - a concorrência pelo financiamento dos mesmos doadores aduzido a uma assimetria de recursos e meios gera divergências que se poderão refletir na cooperação;
- Perspetivas, prioridades, liderança, e autoridade – diferenças nestes elementos colocam em risco a plena implementação do CA;
- *Local ownership* – a falta de legitimidade, de identificação e de capacidade incumbe a comunidade internacional de controlar o território em crise. Todavia, o diálogo e a integração dos atores locais devem começar logo nos inícios do processo para uma melhor análise da situação.

A segunda fase, a da pré-conceptualização, alberga a parte dual do focus da segurança e humanitária, obrigando a que o processo de estabelecimento do CA postule de coerência e de resultados mais eficientes e eficazes. Recorrendo, uma vez mais, aos relatórios supramencionados, é possível compreender quais os desafios que transitam da fase preliminar, mas no seu estado de maturação. Na segunda fase, confrontamo-nos com os seguintes desafios:

- Valores, princípios e prioridades – tensões nestes elementos entre os atores políticos e securitários e as agências humanitárias podem originar o distanciamento e a distinção entre os atores. Assim, a independência, a neutralidade e a imparcialidade dos atores, é dispersa e desacreditada. A recusa de algumas ONGs em integrar o CA, motivada pela sua suposta neutralidade, condiciona a sua caracterização que poderá ser deturpada como meros atores humanitários;
- Organizacional, operacional e estrutural – as diferenças entre atores civis e militares, ao nível dos diferentes modos de operar, de estruturas organizacionais, de hierarquias e de sistemas de comando e controlo, tornam delicada a coordenação da relação;

- Liderança e gestão – coordenar e gerir o TO implica administrar vários atores com diferentes predisposições para serem coordenadas;

- *Local Ownership* – as fases de estabilização, de transição e de consolidação do conflito apresentam os maiores desafios ao CA. Na fase de estabilização, o desafio prende-se com integração dos atores locais através de mecanismos de consulta ou de liderança partilhada (Crisis Management Initiative 2008: 31-32). Com o decurso da segunda fase, a da transição, a delimitação dos papéis e das responsabilidades resvalam para a da consolidação onde há o estabelecimento do *rule of law* e onde os atores locais são envolvidos no processo de paz. Localmente, a cooperação no seio do CA assume extrema importância pois compromete os objetivos e os resultados futuros no processo de reforma. Aquando do fim da missão, políticas coerentes e criadoras de capacidades locais básicas devem orientar os atores locais ao nível operacional na transição para *local ownership*.

## Capítulo II - O *Comprehensive Approach* na NATO

*“Experiences gained in several operations since the early 1990’s (...) made clear that NATO is never alone in the theatre. It underlined that effective co-ordination between a wide spectrum of actors from international community became essential to achieve sustainable result”*

(Major e Molling, 2009:26)

### 1. Origens e Evolução

Apesar de serem percepcionáveis resquícios do CA na Aliança Atlântica na *Harmel Equation*, em 1967 e na *Dual Track Decision*, de 1979 (Siedschlag, 2009:3), a sua ténue introdução ocorreu na década de noventa. O final da Guerra Fria e a experiência do Kosovo, influenciaram, respetivamente, a defesa da *broad approach to security* nos conceitos estratégicos de 1991 e no de 1999, mas a real evolução histórica do CA, na NATO, tem os seus primórdios na abordagem americana *Effects Based Operations*<sup>8</sup>, que, na organização, se traduziu na *Effects Based Approach to Operations* (Tardy, 2012; Colón, 2011; Wendlig, 2010). Originada em Agosto de 2004, quando os recém-criados ACO e ACT apresentaram o primeiro documento sobre as linhas mestras do processo de transformação militar da Aliança, a EBAO é definida como “*a aplicação coerente e compreensiva dos vários instrumentos da Aliança combinados com a cooperação prática entre os atores não-NATO para criar os efeitos necessários, alcançar os objetivos planeados e ultimar o end-state da NATO*” (Colón, 2011:228). Todavia, como afirma Tardy (2012:104), há uma ambiguidade na interligação entre a EBAO e o CA, na linguagem da NATO. O EBAO é apresentado como um instrumento

---

<sup>8</sup>As origens do EBO remontam ao ano de 1991, sendo descritas pelo Comando Conjunto Norte-Americano (USJFCOM) como um “processo destinado a obter um resultado ou efeito estratégico sobre o adversário, através da aplicação sinérgica e acumulativa de todas as capacidades, tanto militares como não-militares, em todos os níveis de conflito” (Colón, 2011:226)

na conceptualização do CA e de definição conceptual interna à organização, enquanto o EBO é um termo genérico e descreve um processo político, com natureza conceptual internacional, sendo que ambos os termos são, por vezes, indistintamente usados nos círculos militares da Aliança.

A transição para relação explícita entre as duas ideias supracitadas é estabelecida nas declarações políticas vindouras. A aprovação do *Comprehensive Political Guidance*, em 2006, é primeira tentativa. Contudo é de ressaltar que, desde 2005, que os dinamarqueses promoviam a introdução do Conceito no vocabulário da Aliança, tendo inclusive, avançado para um não documento subscrito por sete estados-membros<sup>9</sup>, sobre a interação civil militar, no sentido de otimizar o planeamento e gestão de crises da NATO. Com o aproximar da Cimeira de Riga, em 2006, os EUA e o Reino Unido ingressaram no grupo que promovia o modelo, no seio dos exercícios internacionais. Ao estabelecer o CA como *blueprint* para o planeamento, o documento saído de Riga definia uma direção política para a transformação da Aliança, nos próximos quinze anos, com a inclusão das áreas militares e civis, no planeamento de uma missão. O exposto serve como plataforma para o desenvolvimento do conceito e para a sua introdução no vocabulário comum atlântico.

Na Cimeira de Bucareste, em Abril de 2008, os aliados acordaram num plano de ação com propostas visando a contribuição da NATO para o CA. O documento admite a inexistência de capacidades civis na organização, mas realça a sua contribuição para uma melhor ligação entre os atores civis e militares, destacando o melhoramento das relações entre a OTAN e as outras organizações, durante a gestão de crises. No ano

---

<sup>9</sup> Dinamarca, Canadá, Hungria, Noruega, a Holanda, a Republica Checa e a Eslováquia

seguinte, esta posição foi reforçada na Cimeira de Estrasburgo, estabelecendo a implementação do *Action Plan* e as áreas a desenvolver.

A aproximação da aprovação do novo Conceito Estratégico da NATO, na Cimeira de Lisboa, estimulou a elaboração de vários estudos e grupos de trabalho que preveniram a adoção de uma abordagem holística para a gestão de crises. Destes trabalhos evidencia-se o *Group of Experts* que reconhece, que para fazer face à atual complexidade da segurança internacional, o método eleito é o “*comprehensive approach that combines military and civilian elements (...) Depending on the needs in any particular case, NATO may serve as the principal organiser of a collaborative effort, or as a source of specialized assistance, or in some other complementary role*” (NATO, 2010a).

O novo Conceito Estratégico, adotado na Cimeira de Lisboa, em Novembro de 2010, compromete o CA, na gestão de crises, com a envolvimento dos instrumentos políticos, civis e militares. Segundo Marinov (2012), o Conceito Estratégico atribui três aspetos ao CA, nos três níveis de empenhamento, o estratégico, o operacional e tático, que abaixo se elenca:

- Promoção dos próprios instrumentos de gestão de crises da NATO, incluindo o modesto desenvolvimento das capacidades de planeamento civil, permitindo a sua harmonização com o militar;
- Promoção da cooperação, a todos os níveis, com os parceiros, especialmente, com a ONU e com a UE, e com outros atores relevantes como as ONG's e os atores locais, no planeamento e condução das operações;
- Aperfeiçoamento da capacidade da OTAN em empreender operações de estabilização e reconstrução em todas as fases do conflito.

Nesse sentido, os aliados concordaram em aumentar o contributo da NATO para o CA, na gestão de crises, como parte do esforço da comunidade internacional, e na sua capacidade de contribuir para a estabilização e reconstrução. Em Maio de 2012, na Cimeira de Chicago, os Aliados acordaram estabelecer uma apropriada mas modesta capacidade civil de gestão de crises, em Bruxelas e no SHAPE, reiterando a importância do CA, para a organização.

## ***2- Comprehensive Approach***

### **2.1 Conceptualização**

A Aliança Atlântica reconhece o seu empenhamento na contribuição para um CA, desde a Declaração da Cimeira de Riga e nas subsequentes declarações até à aprovação do atual Conceito Estratégico. Porém, esta prestação materializa-se em noções vagas, resultado da rejeição da definição conceptual, e numa evolução baseada em declarações institucionais. Os princípios descritos no *AJP-01 (D)* concretizam o lado operacional do CA ressaltando-o como uma unidade de objetivo e não de esforço. Nesta lógica, o *CIMIC Handbook Field* (2013: I-2-2) esclarece que o correto será proclamar “um” *Comprehensive Approach*, em vez “do” *Comprehensive Approach*, que facilite a harmonização dos esforços militares e civis, combinando uma resposta rápida à crise com a estabilização e reconstrução, a longo prazo.

As experiências no Afeganistão e no Kosovo demonstram que a aspiração do CA, na Aliança Atlântica, tem sido o WGA, centrado numa NATO com estruturas que, no teatro de operações, apoiam, sustentadamente, as nações nos seus esforços operacionais (Lindley-French, 2013: 125). Aliar a parte militar à civil, com a harmonização dos esforços humanitários e de desenvolvimento, implica a melhoria da

interação de todos os atores na gestão de crises. Mas, a conceção do CA tem sido determinada pela natureza militar da NATO. Consequentemente, dois componentes podem ser encontrados na evolução do CA: uma abordagem mais restrita, focada na melhoria da capacidade e promoção da interação; e uma abordagem mais ampla que se esforça para equipar e treinar os militares especificamente para a ajuda humanitária e operações de reconstrução e desenvolvimento, ao permitir que conduzam este tipo de operações (CIMIC Handbook, 2013: I-2-5-6).

A definição não oficial saída da reunião da *NATO Internal Comprehensive Approach Stakeholder 22/23 September 2010*, em que o CA “*Is the synergy amongst all actors and actions of the international community through the coordination and de-confliction of its political, development and security capabilities to face today’s challenges including complex emergencies*” (CIMIC Handbook, 2013: I-2-3), resume o entendimento geral sobre a matéria na organização, sem especificar profundamente o seu conteúdo. Ao reconhecer a sua insuficiência na resolução das crises, a Aliança Atlântica abre as portas a um conjunto de parcerias que se traduzem num CA alargado.

Considerando que, desde os seus princípios, as operações baseadas no CA têm de assentar numa visão holística dos objetivos estratégicos, o seguimento no nível político-militar é vital. Os comandos estratégicos da NATO devem ser rigorosos na aplicação de um modelo de comando e controlo eficaz e flexível, incorporando os parceiros civis mais importantes, no comando estratégico, auxiliados pelos HRF’s, com capacidade de operar a nível tático e num planeamento rotativo. Porém, importa ressaltar que o CA exige uma conceptualização eficaz, respeitando a vontade política e a adequabilidade dos recursos (Lindley-French, 2013:125).



Pese embora a inexistência de uma definição oficial, a OTAN preocupou-se em traduzir o CA na sua doutrina operacional. O *AJP-01 (D)* e o *AJP-5* abordam esta área e especificam a aplicabilidade do CA, na gestão de crises, nas seguintes vertentes:

**a) Níveis de envolvimento complementares (AJP-01 (D), 2010: 2-11):**

1- Político e Estratégico – construção de entendimentos mútuos entre os atores internacionais;

2- Operacional – a prioridade centra-se na cooperação com os outros atores internacionais, no planeamento geral das operações em que a interação civil-militar é necessária;

3- Teatros de Operações – os comandantes das forças da Aliança devem conduzir uma cooperação e coordenação efetiva com as autoridades locais e os atores internacionais, aquando da execução das operações.

**b) Alvos para a prossecução bem sucedida do CA (AJP-01 (D), 2010: 2-12):**

1- Aplicação coerente dos instrumentos de gestão de crises da Aliança, incluindo os procedimentos políticos e militares;

2- Melhoria da cooperação prática, a todos os níveis, com os parceiros da NATO, a ONU e outras organizações internacionais, as ONG's e organizações governamentais, e os atores locais no planeamento e condução das operações;

3- Aumento da capacidade da OTAN no apoio militar, nas operações de estabilização e reconstrução, em todas as fases do conflito, em consonância com os outros atores.

**c) Princípios orientadores (AJP-01 (D), 2010: 2-12)**

- 1- Necessidade de uma intervenção proactiva entre todos os atores, antes e durante a crise;
- 2- A importância de uma compreensão mútua engendrada através do trabalho cooperativo, de ligações, de educação e de uma linguagem comum;
- 3- O valor do trabalho colaborativo baseado na confiança mútua e no desejo de cooperar, em que a familiaridade institucional e a partilha de informação são fulcrais;
- 4- Pensamento focado nos resultados, assegurando que todos os atores trabalham para um objetivo comum, ou idealmente com objetivos acordados e sustentados reciprocamente, mesmo na ausência de uma unidade de comando, por uma unidade de propósito.

**d) Áreas-chave de trabalho do CA<sup>10</sup>**

- 1- Planeamento e Condução de Operações – a NATO, consciente das limitações das suas capacidades civis, reconhece que as fases de estabilização e de reconstrução devem ser realizadas por atores e organizações com as competências para tal. Contudo, o exposto não condiciona o contributo da Aliança para o CA, ao estabelecer o programa *Comprehensive Approach Specialist Support* (COMPASS) que constrói uma base de dados com especialistas nas áreas política, de estabilização e reconstrução, e dos *media*, para fornecer aconselhamento a nível estratégico, operacional e no teatro de operações;

---

<sup>10</sup> A presente lista encontra-se exposta em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_51633.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm)

2- Lições Apreendidas, Treino, Educação e Exercícios – a ativa coordenação dos atores civis e militares da Aliança requer ações conjuntas, tanto a nível institucional como com os parceiros internacionais e os atores locais;

3- Aumento da Cooperação com atores externos – a ONU, a EU e a OSCE, em particular, o Banco Mundial, o ICRC, a Organização Internacional para as Migrações, a UA e a Liga dos Estados Árabes são as parcerias primordiais da NATO, que tomam forma através de contactos a vários níveis, de *workshops* e de conversações entre funcionários;

4- Mensagem Pública – as campanhas de informação, sustentadas por informações sistemáticas e atualizadas em áreas relevantes e estratégias de comunicação entre os atores internacionais contribuem para a efetivação do CA, na gestão de crises.

Desde Março de 2012, a NATO acordou uma Lista de Tarefas Atualizada no sentido de modernizar o *Comprehensive Approach Action Plan*. Para tal, uma força civil-militar que envolve os comandos e órgãos relevantes foi designada.

## **2.2 Interação Civil-Militar**

A explicação dos parâmetros do interface civil-militar no CA é estruturada no *AJP-01 (D)* (2010: 4-1), referindo que as forças conjuntas deverão aliar-se às agências governamentais e não-governamentais, na condução das operações. Os objetivos e métodos do comandante militar da Aliança devem ser harmonizados com as forças civis, numa estratégia coletiva, caso não seja necessário o uso da força. Nas crises mais complexas, que incorporam diversas OI's e ONG's, a NATO tem de coordenar as suas atividades com as das agências no terreno, num contexto em que OPLAN é um dos vários planos a funcionar. A harmonia entre as exigências das OI/ONG's e os requisitos

militares é considerada através do CIMIC, dada a necessidade de facilitar uma eventual transição para o governo civil.

### *Cooperação Civil-Militar (CIMIC)*

Duas definições têm sido apresentadas para explicar a cooperação civil-militar. A definição oficial, presente no AJP-9 (2003:1-3 e 1-4), refere que o CIMIC na NATO é *‘The coordination and cooperation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organizations and agencies’*, e tem como funções primordiais nas *Civil-Military Liaison*, a ajuda à parte civil e às forças da Aliança.

Mais expansivamente, o *CIMIC Handbook* (2013: I-1-3) define o CIMIC como *“a joint function comprising a set of capabilities integral to supporting the achievement of mission objectives and enabling NATO commands to participate effectively in a broad spectrum of CMI with diverse non-military actors”*.

Ao considerar o CA como a resposta mais apropriada para a gestão de crises hodiernas, o AJP – 3.4.9 (2013: VII) argumenta que uma das contribuições da NATO para o CA é *“link to the civil environment, with civil-military cooperation (CIMIC) as one of the military facilitators”*. Neste sentido, a ligação das operações militares com os objetivos políticos permite alcançar o *end state* desejado, através da coordenação e sincronização das atividades militares e civis. O CIMIC, cumpre então notar, surge como o facilitador para a abrangência necessária entre as forças da NATO e os atores civis, numa consonância basilar para a solução de uma determinada crise. Quando o CA

exigir a participação do *expertise* militar ou a interação com *clusters* civis, o CIMIC deve contribuir com as designadas funções de *liaison* civis-militares.

### 3.Gestão de Crises

Considerada uma das tarefas fundamentais da NATO pelo atual Conceito Estratégico, a gestão de crises envolve medidas militares e não militares como resposta a uma ameaça, seja numa situação nacional ou internacional, assente em três fases, a prevenção, a gestão e a pós-crise. Duas descrições de relevo são apresentadas a título não oficial pela Aliança. No AAP-6, a gestão de crises é definida como “*The coordinated actions taken to defuse crisis, prevent their escalation into an armed conflict and contain hostilities if they should result.* (2008: 2-C-19).

Por seu turno, no *site* da organização, a explicação mais aprofundada remete para: “*A crisis can effectively be political, military or humanitarian and can be caused by political or armed conflict, technological incidents or natural disasters. Crisis management consists of the different means of dealing with these different forms of crises.*”(NATO, 2014)

O envolvimento da NATO, na gestão de crises, depende da natureza da dimensão e da gravidade da crise. Dois âmbitos, que envolvem um grande espectro de operações, são os orientadores para a participação da Aliança:

- 1- Crises de Defesa coletiva - operações no âmbito do art.º5, em que um ataque a um membro é um ataque a todos, havendo a obrigatoriedade formal da tomada de medidas;
- 2- Resposta às Crises fora do âmbito do Art.º5 – operações que contribuem para a prevenção e resolução de conflitos, para propósitos humanitários ou para a

gestão de crises, na persecução dos objetivos declarados da Aliança, sem obrigação formal dos estados-membros fazerem parte. Estas operações compreendem operações de apoio à paz, *peacekeeping*, *peace enforcement*, prevenção de conflito, *peacemaking*, *peacebuilding*, operações humanitárias e operações a desastres naturais e tecnológicos.

### 3.1Atores

O NCRS é operacionalizado através dos seguintes órgãos:

- **NAC**- a mais alta autoridade da Aliança Atlântica e o único órgão, no seio da organização, que deriva a sua autoridade do art.º 9, do Tratado do Atlântico Norte. Permite o intercâmbio de *intelligence*, informação e outros dados, compara diferentes perceções e abordagens e harmoniza os seus pontos de vista;
- **Comité de Política de Operações** – desenvolve e implementa as políticas relacionadas com as operações e a colaboração entre a parte civil e militar;
- **Comité Político e de Parcerias** – responsável por todos os programas da NATO com os Estados não-membros e pelas relações com as OI's;
- **Comité Militar** – fornece aconselhamento militar para os órgãos de decisão da NATO;
- **Comité de Planeamento de Emergência Civil** – órgão consultivo para a proteção da população civil e uso dos recursos civis.

Para assistir aos órgãos descritos, a NATO faz-se valer do seguinte sistema de comunicações:

1. Centro de Situação – recebe, troca e dissemina *intelligence* a nível económico, político e militar e informação, todos os dias e durante todo o ano;
2. Sistema de Alerta de *Intelligence* (NIWS)
3. Sistema de Planeamento de Operações
4. Planeamento de Emergência Civil (CEP)
5. Centro de Crise Global e Gestão de Operações
6. Centro de Euro-Atlântico de Coordenação Resposta ao Desastre

### **3.2 Sistema de Resposta à Crise da NATO (NCRS)**

O desenvolvimento do NCRS iniciou-se durante a Guerra Fria com o estabelecimento do sistema de alerta. Com as crises da década de 90, a NATO estabelece um Sistema de Precaução, com um inventário de medidas preventivas e opções de resposta militar. O 11 de Setembro reclama um novo sistema, resultando no desenvolvimento do atual NCRS, o qual foi expandido com a aprovação do conceito estratégico de 2010, ao introduzir o *Comprehensive Crisis and Operations Management Centre*.

O NCRS inicia-se com a decisão, consensual, relativa a cada caso, sobre o envolvimento da Aliança numa operação de resposta à crise, pelo NAC, que decide, juridicamente, em conformidade com o art.º7, do Tratado de Washington, depois da assessoria dos seus órgãos militares e políticos subordinados. O processo consultivo, por seu turno, envolve os estados parceiros da Aliança que desejem contribuir para a

operação, bem como as OI's, após a aprovação do Conselho. O Comité Militar é responsável perante o NAC pela condução dos assuntos militares e é seu assessor primordial, principalmente, no que concerne à cadeia de comando integrada da NATO. De ressaltar, que o controlo político sobre a parte militar é descrito como basilar em todas as fases do processo e a decisão de destacar ou empregar as forças da Aliança é autorizada politicamente, em exclusivo, pelo NAC.

*Componentes:*

Com o desígnio de fornecer a preparação necessária, pré-identificar opções e medidas de resposta e iniciar, atempadamente, uma resposta organizada, o NRCS rege-se pelo Manual do Sistema de Resposta à Crise (NCRSM), que tem como objetivo descrever detalhadamente os procedimentos a usar num período de crise e consiste em cinco componentes complementares (AJP-01, 2010:4-4):

1. Opções preventivas – orientações amplas para consideração dos comités da NATO com responsabilidades na gestão de crises;
2. Medidas de resposta à crise – ações pré-planeadas e detalhadas, disponíveis para implementação imediata;
3. *Counter surprise* – ações defensivas civis e militares imediatas para assegurar a segurança das forças, das populações e das instalações, em caso de ataque ou de ataque iminente, com aviso limitado;
4. Sistema de alerta da NATO – medidas contra o terrorismo e a sabotagem, que podem ser adotadas pela NATO e pelos estados membros, para combater as ameaças específicas à segurança;



5. *Counter aggression* – ações destinadas, mas não exclusivas, às operações do art.º5, representando a transição para o destacamento autorizado das forças militares da NATO.

O NCRS é um sistema integrado, que atua com base num sistema de alerta precoce, em medidas preventivas da NATO e num catálogo de opções de resposta militar. Para tal, recorre ao Sistema de Alerta e *Intelligence*, ao Processo de Planeamento de Operações, e aos Acordos de Gestão de Crises Civil, Militar e de Emergência Civil. A flexibilidade e a prevenção são características primordiais, dada a sua adaptabilidade às variadas situações de crise e às opções preventivas e medidas de resposta à crise.

Como parte integrante do NCRS, o Processo de Gestão de Crises da NATO (NCMP), o Sistema de Alerta de *Intelligence* (NIWS), o Processo de Planeamento Operacional e os Acordos de Planeamento de Emergência Civil de Gestão de Crises foram elaborados para apoiar a Aliança na sua capacidade de resposta, de forma complementar e sinérgica.

Uma das particularidades do NCRS reside na promoção de fóruns para a consulta com os parceiros<sup>11</sup> para a condução de operações de resposta à crise, não abrangidas pelo art.º 5. Três fases compõem os fóruns: a partilha de dados, informação e *intelligence*; a comparação dos pontos de vista dos Estados; e a harmonização dos pontos de vista dos Estados aliados em torno de uma decisão coletiva, no sentido de uma ação aliada.

---

<sup>11</sup> PFP; Dialogo Mediterrânico; Iniciativa de Cooperação de Istambul; e Parceiros de todo o mundo.

### 3.3 Avaliação e Resposta a Crise

Segundo o *site* oficial da NATO, o NCRS caracteriza-se pela capacidade de avaliar e responder a situações potenciadoras de crise. Como resposta ao desenrolar de uma crise, a NATO avalia a situação e desenvolve o Processo de Gestão da Crise (CMP). Projetado para permitir a coordenação entre o *staff* e os comités, o CMP alia a submissão de pareceres ao NAC, à tomada de medidas preparatórias de planeamento militar, por parte do SACEUR, num prazo razoável, que, posteriormente, permite a tomada de decisões políticas e estratégicas. A aprovação do *Comprehensive Operations Planning Directive* (COPD), precursor do *Guidelines for Operational Planning*, em 2010, e a sua atualização em 2013, redefine o planeamento das operações e introduz o CA. O documento cobre os processos, os princípios e as doutrinas do planeamento, identificando as fases para a gestão das crises. Pretendo identificar os procedimentos e responsabilidades dos planos de operações e garantir uma abordagem comum para o planeamento de operações, o COPD enfatiza o CA, no nível estratégico e operacional.

#### *SITCEM*

O Centro de Situação da NATO (SITCEN) é o primeiro organismo a lidar com a gestão de crise, ao proporcionar o conhecimento da situação e alerta ao NAC e ao Comité Militar. Posicionando-se entre o *International Staff* e o *International Military Staff*, o centro composto por funcionários civis e militares integrados na *Watch Staff Support Branch*, ramificada em três secções (a GEO, a *Watch* e o *Watch Staff Support*), e na repartição *Admin Support/Registry*. O Secretário-Geral para as Operações, em

nome do Secretário-Geral da NATO<sup>12</sup>, é responsável pelo desenvolvimento e controle do SITCEN e o Director-Geral do *International Military Staff* coordena às operações do Centro em conjunto com o Chefe da SITCEN.

Sendo responsável pela receção, pelo processamento e pela disseminação das informações provenientes de fontes internas e externas, 24 horas por dia, 7 dias por semana, o SITCEN garante a administração da base de dados que estabelece informação credível e segura, bem como a crucial ligação com as diversas regiões geográficas. Através da análise e da observação da informação relacionada com a crise, apoia o processo de gestão de crises e proporciona o agilização da operacionalização dos órgãos responsáveis.

### **3.4 Fases**

Seis fases da gestão de crises (fig.5) são descritas no COPD para o CMP. Caracterizadas pela flexibilidade, as fases, dependendo da tipologia da crise, podem sobrepor-se e perdurar no tempo.

#### **Fase1: Indicações e Alerta**

Após monitorização, avisos e indicações fornecidos tanto pelos serviços de *intelligence* e de alerta da NATO como pelos aliados ou parceiros, quatro opções podem ser adotados pelo Conselho:

- A análise mais aprofundada é desnecessária;
- Vigilância direta por parte da NATO, com mais informações para o Conselho;

---

<sup>12</sup> O Secretário-Geral tem a responsabilidade pela política, pela organização e pelo funcionamento eficaz do SITCEN.

- Consideração de resposta diplomática, política e de precaução, incluindo a resposta à emergência civil e as implicações militares adequadas;
- Decisão de iniciar uma avaliação sobre a situação de crise e transição para a fase 2 e 3.

## **Fase 2: Avaliação**

A Estimativa Político-militar (PME) é iniciada por parte do Conselho, aquando da solicitação aos comités políticos e militares relevantes do lançamento da avaliação da crise, ao mesmo tempo que presta aconselhamento sobre o desenvolvimento da situação e as suas implicações para a segurança da Aliança. Neste patamar, o Conselho requer ao SACEUR o desenvolvimento de uma resposta estratégica.

## **Fase 3: Desenvolvimento de Opções**

Baseando-se nos resultados do processo PME, o Conselho seleciona uma das opções de resposta e fornece orientação política às autoridades militares da NATO (NMA) para a realização do planeamento da opção selecionada. Contudo, o processo, neste patamar, não equaciona uma ação militar por parte da OTAN, estando em consideração todas as possibilidades. Sob a direção do NAC, podem ainda ser iniciadas medidas políticas, diplomáticas e civis.

## **Fase 4: Planeamento**

O SACEUR desenvolve, primeiramente, o Conceito de Operações (CONOPS) e, posteriormente, o Plano de Operações (OPLAN), submetendo-os ao Comité Militar para apreciação e ao NAC para consideração e aprovação. Para a mobilização de forças, o NAC requer a autorização para cumprimento do OPLAN, decisão que faz o processo transitar para a fase seguinte.

### Fase 5: Execução

Ao longo desta fase, a NATO executa a missão e conduz regularmente avaliações sobre a operação em curso, designadas por Revisões Periódicas sobre a Missão (PMR), a fim de avaliar os desenvolvimentos até ao *end-state* desejado, as capacidades militares e a estrutura da força. Neste sentido, estas revisões permitem a elaboração de recomendações a serem consideradas pelo Conselho e pelo Comité Militar.

### Fase 6: Transição

Com a evolução da situação, a OTAN transita para a fase 6 e, se necessário, planeia e implementa a transição para as autoridades apropriadas, completando, assim, a sua missão militar e a retirada progressiva das suas forças.



As at: 6 April 2011

Figura 5-Fases do Processo de Gestão de Crises (NATO:2014)

### **3.5 Comprehensive Crisis and Operations Management Centre (CCOMC)**

*“Operacionalizar Lisboa”*, termo atribuído ao colocar em prática do Conceito Estratégica, requer a institucionalização de estruturas que respondam aos compromissos assumidos. Neste sentido, como lição apreendida do Afeganistão, e parte integrante do *SHAPE's Transition Program*, a Aliança Atlântica estabeleceu a 4 de Maio de 2012, o *Comprehensive Crisis and Operations Management Centre (CCOMC)*, no comando estratégico do SHAPE. Com o mote de *'Think, Plan, and Act strategically'*, o objectivo do CCOMC é o de reunir o *“civilian and military expertise on crisis identification, planning, operations, reconstruction and stabilization capabilities.”*, de forma a contribuir para uma *“flexible and agile Alliance, ready to respond to 21st Century crises, in a more and more effective way”* (NATO, 2014)

Percepcionado como uma capacidade da Aliança que reforça a gestão das operações de crises, o CCOMC opera paralelamente ao NCRS, sem indicação se o substituirá ou intregará. Cinco áreas principais: a identificação da crise, as operações correntes, as estimativas e opções, a direcção de resposta e a revisão da crise, configuram o CCOMC. Em bom rigor, o centro permite à NATO estar mais bem preparada na gestão das situações potenciadoras de crise, ao proporcionar direcção estratégica de Comando e Controlo para as operações, a análise global do ambiente de segurança, e a fusão da capacidade de avaliação e planeamento da crise, ao incorporar assessores internacionais, civis, militares e SMEs. Esta nova estrutura é entendida como uma nuvem, que conjuga os vários pressupostos do CA (fig.6).

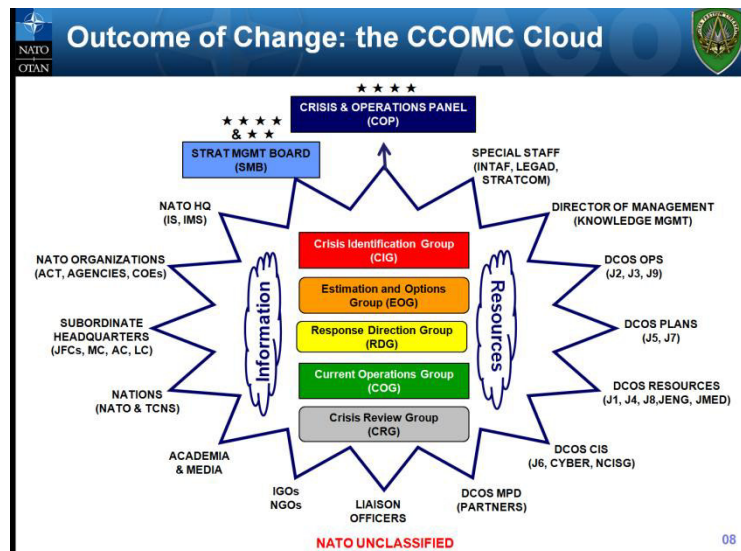


Figura 6 – Caracterização da Nuvem do CCOMC (Wesseling:2013)

O processo de gestão da crise do CCOMC é semelhante ao do NCRS, mas incorpora as características do CA, tais como a compreensão abrangente da crise, a gestão da transição e as lições apreendidas, e atribui uma fase do procedimento a um grupo de trabalho, em estreita ligação com os restantes.

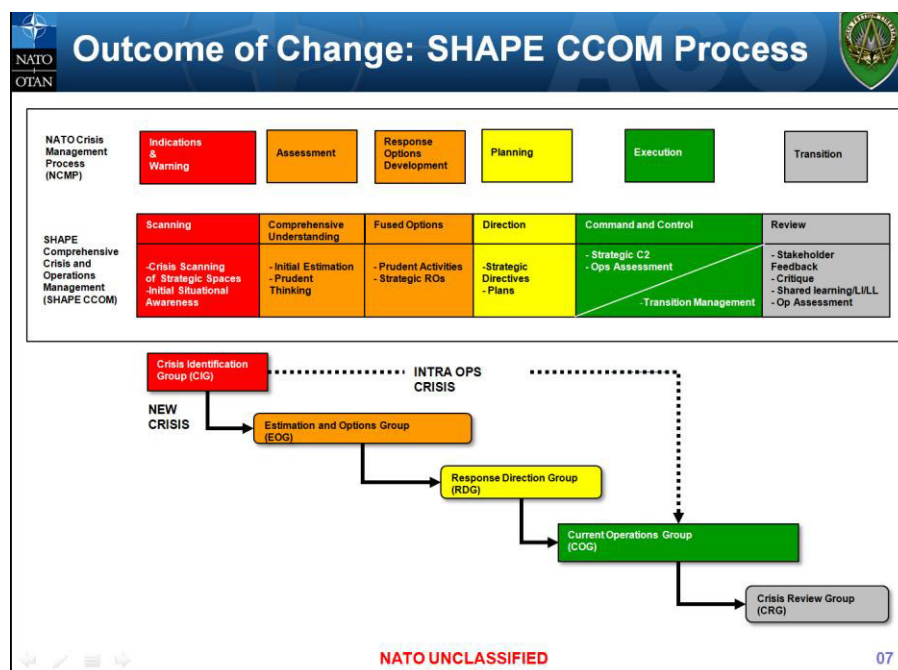


Figura 7 – Comparação entre o NCMP e o Processo do CCOM (Wesseling:2013)

## **4. Coordenação**

### **4.1 Coordenação Interna**

Para melhor responder à gestão de crises, a OTAN desenvolveu instrumentos internos. Através da standartização dos órgãos, intenta desenvolver conceitos, doutrinas e procedimentos para alcançar e manter os níveis desejáveis de compatibilidade ou comunidade necessários para atingir a interoperabilidade. Por exemplo, no terreno, procedimentos padrão permitem o trabalho conjunto da NATO com os parceiros, evitando a duplicação e um melhor uso dos recursos económicos. A interoperabilidade<sup>13</sup>, para aumentar a eficácia da Aliança entre as forças da organização e os seus parceiros, permite o uso mais eficiente dos recursos.

No que à parte logística diz respeito, a Aliança refere que as suas funções core são o fornecimento, a manutenção, a movimentação e transporte, a ajuda petrolífera, o apoio médico e a nível de infraestruturas. O objetivo radica na coordenação dos esforços nacionais e no incentivo de respostas multinacionais para as necessidades operacionais. Contudo, cada Estado é responsável por assegurar que as suas forças recebem os recursos logísticos necessários.

Por último, os procedimentos de resposta à crise completam a coordenação interna da NATO. O NCRS, guia para auxiliar o processo de decisão, foi elaborado para garantir a unidade de esforço dos representantes nacionais, dos estados-membros e dos comandos estratégicos, ao fornecer um conjunto abrangente de opções e medidas para preparar, gerir e responder às crises. O sistema é complementado por outros processos, como o processo de planeamento de operações e o planeamento de emergência civil. O

---

<sup>13</sup> A interoperabilidade é entendida pela NATO como a habilidade de diversos sistemas e organizações de trabalharem em conjunto



componente mais importante do NCRS é o Processo de Gestão de Crises da NATO (NCMP), que fragmenta a situação da crise em seis fases.

A fragilidade dos atores locais, no início da gestão da crise, apesar da sua assaz importância, solicita o trabalho conjunto entre as autoridades locais e assessores civis. Dado que um dos objetivos do CA é a assistência e a estruturação das capacidades locais, através da inserção da população e autoridades da região, a NATO tem de identificar e treinar especialistas civis nacionais. O processo da *NATO Defence Planning* tenta responder a este desafio ao consertar os parcos esforços dos estados-membros nesta área, mas sem sucesso.

A ligação civil-militar institucional da NATO radica na formação de capacidades civis modestas que permitam a harmonização do planeamento militar. Esta união, assente nos três níveis da estrutura organizacional da Aliança, é executada através da *Civ-Mil Planning Support Section*, que está envolvida tanto no planeamento de defesa como no de operações, em coordenação com a *NATO HQ-Brussels*, com o SHAPE e com os JFC. Em Bruxelas, o interface realiza-se entre o *International Staff* (IS) e o IMS, por intermédio da CMPS, em estreita ligação com outros atores internacionais. A nível do SHAPE, o seu *staff* está coordenado com o do CMPS e com o *SHAPE's Strategic Operations Planning Group* (SOPG), produzindo não só diretrizes, como também políticas, doutrina e conceitos estratégicos. Por último, a ligação com os JFC baseia-se em *links* doutrinários, em diretrizes do ACO e em atividades com o *Joint Ops Planning Group* e a *Operational Reconnaissance and Liaison Team (OLRT)*.

Internamente, a Aliança criou dois centros que compilam a informação das lições apreendidas no terreno e permitem avaliar e estudar os seus efeitos em missões futuras. O primeiro centro, o Civil-Military Co-operation Centre of Excellence (CCOE),

criado em 2001, é responsável pelo aconselhamento e formação no âmbito do CIMIC e do CMI. O segundo centro, o *Joint Analysis and Lessons Learned Centre* (JALLC), estabelecido em 2002, reflete uma característica essencial do CA, ao colecionar e disseminar as lições apreendidas através da análise das operações, da formação, e dos procedimentos.

#### **4.2 Coordenação Externa**

Contribuir para o *Comprehensive Approach* requer uma coordenação ativa com os outros atores envolvidos na gestão de uma crise. O discurso oficial aponta as parcerias estratégicas com a ONU, a UE, a OSCE e a UA, com os atores civis<sup>14</sup>, e a cooperação no âmbito do *Euro-Atlantic Partnership Council* (EAPC), do Diálogo do Mediterrâneo e da Iniciativa de Istambul, como fulcrais para a harmonização das áreas civis, políticas e militares. Porém, a Aliança é percebida pelos seus parceiros como um ator dominante que concebe as suas relações em termos hierárquicos e fortemente influenciada pelos EUA (Tardy, 2011:111).

A relação perturbada e complexa da Aliança com as ONG's requer novas diligências. Todavia, a sua longa presença nos cenários de crise torna-as essenciais para a implementação do CA (Borgomano-Loup, 2007: 29-30). A NATO tem procurado trabalhar continuamente com as ONG's convidando-as para conferências, visitas e exercícios. A preservação do espaço humanitário aduzido à independência dos técnicos humanitários e de desenvolvimento são as principais exigências das ONG's. A falta de comunicação e relutância em trabalhar com Aliança é reconhecida pelo Secretário-Geral da NATO Rasmussen (2010), que sugere o uso do *soft power* das ONG's com o seu

---

<sup>14</sup> Como ONG's e as autoridades locais que trabalhem nas áreas da construção de instituições, do desenvolvimento, da governação, da justiça e da polícia

*hard power*. O diálogo contínuo e o respeito são, então, essenciais para assegurar a cooperação.

Apesar da parceria estratégica com a ONU ser enaltecida no Conceito Estratégico de 2010, a sua cooperação é limitada. A polémica assinatura da Declaração Conjunta UN-NATO, em 2008, onde foi tentado o diálogo político e a cooperação, através de consultas políticas regulares, do aumento da ligação entre os HQ's e, no que à gestão de crises diz respeito, uma cooperação prática quando as duas organizações estejam envolvidas, exemplifica os problemas institucionais entre as duas OI's (Jakobessen, 2010:86). Segundo Wendling (2010:42) esta situação é explicada através da desconfiança chinesa e russa, na aproximação da NATO à ONU, vista como servidora dos interesses norte-americanos, da tensão sobre as intervenções da Aliança sem mandato das Nações Unidas e da visão da OTAN como um ator dominante capaz de sobrepor na gestão de crises, com a imposição da visão americana.

A relação intrincada entre a UE e NATO, identicamente à da ONU, também é abordada, em segunda linha, no Conceito Estratégico. A cooperação estratégica entre ambas as organizações está fortemente institucionalizada, mas a questão de Chipre aduzida às divergências entre as fações anglo-saxónicas e francesa sobre o desenvolvimento da PCSD e das capacidades civis na Aliança e sobre a influência americana na Europa, tem impossibilitado a plena implementação do CA. Tanto a HR/VP como o Secretário-geral estão comprometidos em solucionar estes diferendos, mas a falta de consenso entre as partes impede o alcance de resultados satisfatórios (Jakobessen, 2010: 86-87 e Hedegaard, 2011:8).

## 5.Capacidades

Consciente da assaz importância das capacidades, na gestão de crises, a Aliança Atlântica tem se dotado, desde os seus primórdios, de instrumentos que lhe permitem responder aos desafios securitários e políticos. A preponderância das capacidades militares é inabalável, mas alicerçada numas modestas capacidades civis. Neste contexto, a lógica hodierna para as capacidades assenta na Declaração da Cimeira sobre *Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020*, de Maio de 2012, que reitera o comprometimento na manutenção e desenvolvimento das capacidades da Aliança, para a gestão de crises, numa lógica de cooperação com os parceiros, principalmente a UE.

### 5.1 Capacidades Civis

Admiravelmente, as precárias capacidades civis da Aliança são mencionadas no Conceito Estratégico de 1999<sup>15</sup>. Com a nova tipologia de crises e a consequente adoção do CA, a cooperação civil-militar da NATO exige novos processos. A resposta institucional atlântica assenta no Planeamento Civil de Emergência da NATO, que congrega a parte civil da organização, tendo por objetivos reunir, analisar e partilhar informação das atividades nacionais para assegurar o uso efetivo dos recursos civis, durante situações de emergência. Trabalhando sob os auspícios da ONU, o NCEP foca-se no apoio civil às operações no âmbito e fora do art.5, na ajuda às autoridades

---

<sup>15</sup>NATO (1999) “60. *The interaction between Alliance forces and the civil environment (both governmental and non-governmental) in which they operate is crucial to the success of operations. Civil-military cooperation is interdependent: military means are increasingly requested to assist civil authorities; at the same time civil support to military operations is important for logistics, communications, medical support, and public affairs. Cooperation between the Alliance’s military and civil bodies will accordingly remain essential.*”

nacionais em casos de emergência civil e proteção às populações contra os efeitos das armas de destruição maciça e na cooperação com os países parceiros.

No que ao CA diz respeito, o aspeto mais visível do NCEP é o *Comprehensive Approach Specialist Support* (COMPASS), uma lista dos especialistas nacionais civis que poderão ser deslocados para tarefas de curto, médio e longo prazo. Especializados nas áreas da política, da reconstrução e estabilização e dos *media*, os especialistas têm como missão aconselhar as forças da NATO no cumprimento da sua missão, em coordenação com outras OI's. Porém, o *network de civil experts*, o *Civil Expertise Catalogue* e a *Civil Emergency Planning Rapid Reaction Team*, são instrumentos a ter em consideração e que perfazem o NCEP. O primeiro institui um grupo de especialistas selecionados nacionalmente, com base nas áreas requeridas pela parte militar, enquanto, o segundo, compreende uma lista de recursos e capacidades disponíveis para as autoridades militares da OTAN, para os comandantes operacionais da cadeia de comando militar, sendo o processo de pedido de informação desta lista designado por “*reachback*”. Por último, o *Civil Emergency Planning Rapid Reaction Team*, após avaliar as necessidades civis para auxiliar a NATO numa operação, pode destacar a equipa de reação rápida, composta por peritos civis, no sentido de avaliar as necessidades civis em toda as áreas funcionais da proteção civil, transporte, recursos industriais e de comunicações, assistência médica e alimentos e água.

A cooperação no âmbito do *Euro-Atlantic Partnership Council*, do *Mediterranean Dialogue*, do *Istanbul Cooperation Initiative* e das parcerias com países terceiros<sup>16</sup> é percecionada como uma contribuição significativa para as capacidades de planeamento civil de emergência e de desastres da Aliança. O melhor conhecimento das

---

<sup>16</sup> De referir, a Rússia e a Ucrânia

capacidades civis, tanto a nível dos estados-membros como das OI's parceiras, permite corroborar a ideia da formação de capacidades modestas de gestão de crises explanada no atual Conceito Estratégico. Porém, como afirma Lindley-French (2013:12), a Aliança requer mecanismos que permitam a compreensão das capacidades em conjunto com o acesso seguro aos recursos civis e militares, diretamente relacionados com os objetivos estratégicos da missão.

## **5.2 Capacidades Militares**

Apesar de a Aliança Atlântica possuir os instrumentos necessários para a implementação do CA, alguns recursos terão de ser ponderados e desenvolvidos. Segundo Petersen, Binnendijk, Barry e Nielsen, (2010:82), a NATO deve realizar exercícios de eventuais cenários operacionais de CA, que incluam meios militares e civis, provendo um quadro preliminar de resposta à crise, a nível do planeamento e da doutrina. Os exercícios devem congrega os atores civis mais importantes e a UE, a ONU e a OSCE, podendo ser realizados no âmbito da NATO HQ ou do ACT. O objetivo primordial é o de treinar as forças da NATO para a trabalhar mais estreitamente com a parte civil.

Outra diatribe, refere-se à cooperação na área da segurança pública. O planeamento de uma resposta à crise deve ter em conta a proteção e o apoio dos parceiros civis, tendo em consideração o ambiente operacional. Por outro lado, a formação e o equipar das forças de segurança nacionais é um componente chave para a futura estabilidade do território. As melhores práticas e as lições aprendidas devem ser associadas e desenvolvidas aos pontos anteriores, tanto na sua operacionalização como na institucionalização das forças da Aliança.

## 6. Estudo de Caso: Afeganistão

Estudar o CA na Aliança Atlântica exige compreender a sua aplicação no Afeganistão, pelo seu carácter inédito e evolutivo. Atualmente, a ISAF encontra-se na fase 5 da gestão da crise, sendo possível estabelecer uma relação direta entre os desenvolvimentos afegãos e os progressos operacionais e conceptuais do CA. Informalmente, a missão do Afeganistão é enquadrável, a título *sui generis*, nas operações abrangidas pelo art.º 5 do Tratado do Atlântico Norte. Mandatada pelo Capítulo VII da Carta das NU, a ISAF é uma coligação da NATO liderada pelos EUA.

Estabelecida nos Acordos de Bona, em Dezembro de 2001, a ISAF é legitimada, no mesmo mês, pela Resolução 1396 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, com o objetivo de assistir o governo afegão “*in the maintenance of security in Kabul and its surrounding areas, so that the Afghan Interim Authority as well as the personnel of the United Nations can operate in a secure environment*” (ONU, 2001). Inicialmente, sob a liderança de alguns dos países aliados, numa rotação de seis meses, o comando da ISAF foi assumido pela NATO, em Agosto de 2003, e, pouco tempo depois, a expansão da missão em quatro fases<sup>17</sup>, para o restante território afegão, até Outubro de 2006, foi autorizada pela UNSCR 1510. A ISAF opera em conjunto com a missão política da ONU, a UNAMA, sendo renovada a cada mês de Setembro.

A explicação oficial da missão da ISAF denuncia a intenção implícita de seguir uma estratégia de ajuda ao governo afegão, baseada num *Comprehensive Approach*. Os objetivos de manter a segurança, de reconstruir o país, de restaurar as forças armadas e a

---

<sup>17</sup> A expansão da missão a todo o território afegão foi completada em quatro fases. A primeira desenvolveu-se para norte, tendo sido completada em Outubro de 2004. A segunda, para o oeste, foi completa em Outubro de 2005. A terceira consagrou a parte sul do país, considerada a mais perigosa e dominada pelos *Pashtuns*, e foi concluída em Julho de 2006. A última fase estendeu-se ao resto do território, sendo concluída em Outubro de 2006.

polícia, e a prossecução do *Rule of Law* e de um ambiente proporcionador da realização de eleições livres e justas, relacionam-se com os fundamentos da gestão de crises da Aliança Atlântica, num CA, orientados pela envolvimento dos instrumentos político, civil e militar, no planeamento e na condução das operações<sup>18</sup>.

Três parâmetros são referidos por Jakobsen (2010:84-85) para aclarar a implementação do CA pela ISAF. O envio do *Senior Civilian Representative* (SCR) para Cabul, em 2003, consubstancia o início do processo. Designado para representar a liderança política da Aliança, o SCR atuava em conjunto com o comandante da ISAF para assegurar a adoção do CA nas atividades da NATO e na cooperação com o governo e a sociedade civil, bem como com as OI's e ONG's presentes no terreno e com os países fronteiriços. Em bom rigor, a limitação do papel do SCR aduzido à sua falta de definição, à disputa de competências com o COMISAF e com as delegações diplomáticas, à desconsonância nos órgãos de coordenação e à sua ausência da cadeia de comando contribuíram para a relativa relevância da sua atuação.

No ano de 2006, duas novas etapas motivam a implementação do CA. A inclusão de dois assessores para o desenvolvimento (DEVADS) no *staff* do então COMISAF David Richards, a título *ad hoc* e sem institucionalização, consolidam um progresso na direção do CA. Em Dezembro, o estabelecimento do Fundo de Ajuda Humanitária Pós-Operações da ISAF (POHRF) permite à liderança da ISAF proporcionar assistência humanitária, em conformidade com os Acordos de Oslo e após operações militares consideráveis, em situações que não existam alternativas civis. No

---

<sup>18</sup> ISAF (s/n) “*In support of the Government of the Islamic Republic of Afghanistan, ISAF conducts operations in Afghanistan to reduce the capability and will of the insurgency, support the growth in capacity and capability of the Afghan National Security Forces (ANSF), and facilitate improvements in governance and socio-economic development in order to provide a secure environment for sustainable stability that is observable to the population.*”.



verão de 2007, a instituição do *Comprehensive Approach Team* (CAT) constitui um fórum para *networking* e partilha de informação, ao congregar as forças da ISAF, da UNAMA, outras agências das NU e as ONG's. Convocado anualmente pelo órgão de planeamento da ISAF, as reuniões do CAT são usadas para discutir problemas correntes de interesse civil-militar. Para aumentar as capacidades de apoio ao CIMIC, a ISAF desenvolveu o *Afghan Country Stability Picture* (ACSP), um banco de dados que permite o conhecimento em todo o país das atividades das PRT's, do GIROA, da comunidade internacional e de reconstrução e desenvolvimento. Os componentes principais consistem na compilação de dados e na disseminação de informação, alinhando as atividades dos programas estratégicos do GIROA e a análise do seu impacto a nível estratégico, operacional e tático (NATO, 2008).

O mais importante instrumento para a implementação do CA, no Afeganistão, é as vinte e seis PRT's, que se distanciam das especificidades das unidades de CIMIC, ao promoverem objetivos mais abrangentes. Consistindo em "*small teams of military and civilian personnel working in Afghanistan's provinces to provide security for aid works and help humanitarian assistance or reconstruction tasks in areas with ongoing conflict or high levels of insecurity*" (Maley, 2007), as PRT's são operadas por uma única nação ou coligação de duas ou mais nações (ISAF, 2009:4). Contudo, caracterizam-se pela falta de um conceito de operações e de uma estrutura organizacional, a que a ISAF respondeu com uma série de instrumentos para garantir a coerência<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Os instrumentos de coerência são: The PRT Executive Committee (ESC), The PRT Working Group, The ISAF PRT Handbook, The Afghanistan Country Stability Picture, Standardized reporting requirements, NATO/ISAF PRT Weekly, PRT Engagement Teams, ISAF PRT Key Leader Theatre Orientation Course, Quarterly ISAF PRT Conferences.

Criadas, em 2003<sup>20</sup>, as PRT's têm como missão principal *"assist the Islamic Republic of Afghanistan to extend its authority in order to facilitate the development of a stable and secure environment in the identified area of operations, and enable SSR and reconstruction efforts"* (ISAF, 2009:4). Concomitantemente, a prerrogativa de que as PRT's são práticas singulares corrobora a perspectiva de William Maley (2007), ao expor três aspetos que as caracterizam: a localização e as necessidades específicas de segurança e de desenvolvimento da região; a distinção de práticas e culturas dos Estados contribuintes; e a eficácia de uma PTR depende da comunicação com os líderes e a população local.

A apreciação geral da análise da literatura salienta que a forma de atuação depende das condições de segurança e do tipo de liderança ao condicionar o sucesso das PRT'S. As críticas mais construtivas salientam os *caveats* nacionais dos países que lideram as equipas e a exclusão da componente civil da cadeia de comando da ISAF como as áreas impedoras de sucesso. Em última instância, na assunção de Maley (2009), as *"most successful PRTs have been those best attuned to recognizing Afghans' conceptions of Afghans' needs"* ao assegurar que o êxito depende de uma *"good PRT leadership strategy is to spend as much time as possible listening, rather than talking."*

No que à cooperação diz respeito, a impossibilidade de a NATO fornecer o nível de segurança satisfatório aos atores civis para atuarem, sem proteção militar, debilitou os seus esforços para cooperar com os outros atores internacionais, no Afeganistão. Na opinião de Jakobessen (2010:88), os outros atores percecionam a NATO como a fornecedora de segurança, mas a deterioração da estabilidade afegã e o envolvimento da Aliança nas atividades humanitárias e de reconstrução resultou na relutância dos atores

---

<sup>20</sup> Apesar de serem uma nova estrutura, elementos das PRT's foram implementadas, pelos EUA, em conflitos anteriores, como o do Vietname e mais recentemente no Iraque.

civis em cooperarem, eficazmente, com a ISAF, num modelo de CA. Ademais, a resistência da ONU e da UE em envolverem-se e a maior intervenção americana condicionou a participação das ONG's no CA. Eva Gross (2012:113) argumenta, ainda, que a cooperação com a UE foi dificultada com a falta de um acordo formal que permitisse uma colaboração, para além dos Acordos de Berlim Plus. A presença da União centrou-se, principalmente, em termos de desenvolvimento económico, na governação e no *rule of law*.

A fase de transição foi firmada na Cimeira de Lisboa e reafirmada na Cimeira de Chicago, com os líderes da Aliança a acordarem uma lista de princípios que guiam a transferência gradual da responsabilidade da segurança para a ANSF. Estes princípios foram incorporados no processo de transição e incluem o reajustamento e a reconfiguração das tropas da ISAF; a garantia do alinhamento com os programas e instituições afegãs; o aumento da capacidade das forças de segurança do país; e a ajuda aos esforços dos atores civis internacionais. Cinco tranches foram estabelecidas para a transição, de modo a que as forças afegãs tenham a plena responsabilidade da segurança do país, até ao final de 2014 (fig.5). O processo de decisão das províncias e distritos a transferir baseou-se nas considerações políticas e económicas, após avaliação e recomendação do governo afegão e da JANIB.

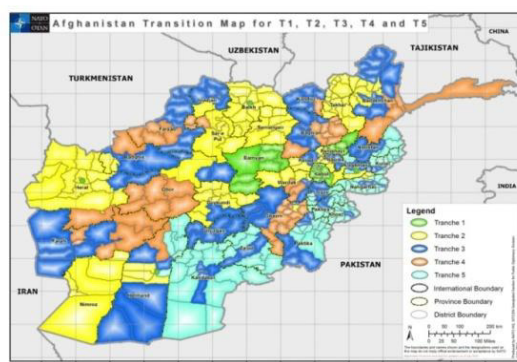


Figura 8 – Fases do Processo de Transição

A primeira tranche foi anunciada a 22 de Março de 2011, pelo Presidente Karzai e iniciada em Maio, com as forças da ISAF a adotarem um papel de conselheiros, enquanto a ANSF liderava o processo de decisão, de planeamento e de condução de operações. Foram abrangidas as províncias de Cabul, exceto o distrito de Surobi, de Bayman e de Panjshir e as quatro cidades estratégicas, também capitais de província, Cidade de Harat, Lashkar Gah, Mazar-e-Sharif e Mehtar Lam (Lindley-French 2013:120). A segunda tranche foi apresentada, em Novembro de 2011, e inclui a transição de cinco províncias e a parte restante de Cabul e de sete cidades. Em Maio de 2012, o Presidente Afegão declarou a terceira tranche do processo que abrangia grande parte da população e marca o início da transição, em todas as trinta e quatro províncias do país, incluindo todas as capitais de província. No último dia de 2012, a quarta tranche foi comunicada, e a ANSF torna-se responsável por grande parte do território. A última tranche, ainda a se desenrolar, participada a 18 de Junho de 2013, consubstancia a transição das restantes províncias e a passagem plena da segurança para as forças afegãs.

Com a aproximação do término da missão da ISAF, é permissível traçar algumas considerações sobre a efetivação do CA. A experiência afegã revela desafios para a Aliança Atlântica, nas suas dinâmicas políticas e militares. Operacionalmente, as divergências sobre a natureza das operações da ISAF, de contrainsurgência ou de apoio à paz, lesaram a persecução de uma estratégia objetiva. O excesso de burocratização do CA, no Afeganistão, condicionou, não só a harmonização das práticas de Bruxelas com as dos SOP, mas também as relações com os seus parceiros internacionais e locais. Por outro lado, a inexistência de uma *unity of effort and purpose*, desde os seus inícios, traduziu-se no insucesso das operações de estabilização e reconstrução, elemento essencial para a realização do CA.

Como meios para melhorar a implementação do CA, Lindley-French (2013:124-127) considera que a experiência, no Afeganistão, é fértil em lições apreendidas. A realização de reuniões regulares e de exercícios conduzem ao aperfeiçoamento das oportunidades de cooperação institucional e internacional, a nível das capacidades civis e militares, baseados no *NATO's Mid-Term Exercise Program*. Extensivamente, o SHAPE, os *Joint Forces* e os níveis de HRF carecem de ampliar o número de *subject-matter experts* para melhor responder às crises vindouras, e as sedes, localizadas nos TO, têm de efetivar um quadro de especialistas através do CPE, firmado no planeamento civil-militar. A notória importância da comunicação estratégica é cimentada com a missão afegã. Explicar o porquê das ações e as metas é essencial para justificar a missão junto da opinião pública e das populações locais.

## Capítulo III- O *Comprehensive Approach* na União Europeia

*“The CA is not just about improving functionality; it also has much to do with the EU’s conception of itself as a responsible global actor”*

(Smith, 2013:40)

### 1. Origens e Evolução

A persecução de uma segurança abrangente, na União, encontra-se lado a lado com a sua evolução institucional, visionando, a título inicial, o desenvolvimento da gestão de crises, e, em segundo lugar, o do CA<sup>21</sup>. As bases para a gestão de crises, na UE, foram lançadas no Conselho Europeu de Colónia, em Junho de 1999, com o acordo sobre a combinação das componentes militares e civis na gestão de crises com a possibilidade de uma intervenção militar (European Council, 1999b). Em Dezembro do mesmo ano, no Conselho de Helsínquia, por influência dos acontecimentos verificados no Kosovo, o ênfase centra-se no aperfeiçoamento dos instrumentos civis na resposta à crise e na sua coordenação, a nível das instituições europeias e entre a UE e os Estados-membros (European Council, 1999). A par do progresso político, a União preocupou-se em aumentar o número de estruturas de decisão essenciais à gestão de crises com a criação do Comité de Política e Segurança (PSC), do Comité Militar (EUMC) e do Military Staff (EUMS). No Conselho de Santa Maria da Feira, em 2000, foram integradas nas missões civis da UE as áreas da justiça, da polícia, da administração e da protecção civil (European Council, 2000).

---

<sup>21</sup>A presente explicação insere-se na evolução da PCSD/CSDP, política sucessora da PESD, após o Tratado de Lisboa, sendo parte integrante da *Common Foreign and Security Policy* (CFSP). O PCSD fornece um quadro de cooperação, no âmbito do qual, a UE pode realizar missões operacionais em países terceiros. Especificamente, os objectivos destas missões são a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, através do uso dos meios civis e militares fornecidas pelos Estados-Membros. As missões humanitárias e de salvamento; a prevenção de conflitos e à manutenção da paz; o uso de forças de combate para a gestão de crises; as operações de desarmamento conjuntas; aconselhamento e assistência militares; e a estabilização pós-conflito, são as tarefas principais da PCSD.

A aprovação da Estratégia Europeia de Segurança (EES), em Dezembro de 2003, consubstancia uma nova etapa na definição das principais características da abordagem da UE para a segurança global. Ao prever uma intervenção mais ativa, como parte de uma cultura estratégica europeia, através da aplicação dos “*instrumentos que dispõe para a gestão de crises e a prevenção de conflitos, incluindo atividades de natureza política, diplomática, civil e militar, comercial e em matéria de desenvolvimento*” (União Europeia, 2003: 11), a UE inaugurou o seu trajeto em direção ao CA. No seguimento da análise à execução da EES, o relatório “*Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*” exorta o caminho para o CA, através do aprofundamento das parcerias estratégicas com a NATO e a ONU, em benefício de uma melhor cooperação na gestão de crises.”

A aprovação do CMCO, no mesmo ano que a EES, fomentou uma melhor integração civil-militar nas operações da UE, ao reforçar o comprometimento europeu na perseguição, não declarada institucionalmente, do CA. Em conjunção, o projeto para o *Crisis Management Procedures* (CMP) criou uma nova abordagem para o planeamento das operações militares e das missões civis. Contudo, o ceticismo militar europeu reinante em 2007, exortou a articulação de ideias para a implementação do CA em futuras operações CSDP. Intitulados de “*Military implications of a comprehensive approach*” (MICA) e de “*Operating implications of a comprehensive approach*” (OICA)<sup>22</sup>, estes dois documentos, preparados pela EUMS, sob o Comando do General David Leakey, ressalvavam a necessidade de estruturas de liderança e de coordenação e alertavam para as deficiências nas áreas logística, financeira e de *intelligence*.

---

<sup>22</sup> Os documentos não foram tornados públicos, mas são amplamente referidos por Wendling (2010:27), Mattelaer (2013:129-130) e Smith (2013:37-41)

A supramencionada presença do CA, a nível europeu, foi reforçada com a adoção do Tratado de Lisboa. A institucionalização do EEAS e do seu *Crisis Management Planning Directorate* (CMPD), que congregam, à volta do conceito do CMCO, os componentes civis e militares, são os resultados visíveis da ambição de desenvolver o CA nas instituições europeias. Ademais, os recentes documentos *Joint Communication on the EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises* da HR/VP, publicado a 11 Dezembro de 2013, e o *Council Conclusions on the EU Comprehensive Action*, de 12 Maio de 2014, consolidam o atual comprometimento europeu.

## **2.Comprehensive Approach**

### **2.1 Conceptualização**

Conceptualmente, apesar de o CA ter começado a ser discutido nas presidências dinamarquesa e grega, em 2002 e 2003, e de tomar forma, dois anos depois, na presidência inglesa, pese embora a insistência sueca na elaboração de um conceito, uma definição oficial ainda não foi apresentada (Wendling, 2010:27;Mattelaer, 2013:128; Pirozzi, 2013:6). A combinação, de forma coerente e consistente, das políticas e das ferramentas nas áreas da diplomacia, da segurança e defesa, das finanças, do comércio, do desenvolvimento, dos direitos humanos, da justiça e das migrações, é o trajeto primordial da União na persecução do CA. Extensivamente, como método de trabalho geral, o CA versa numa congregação de medidas e processos concretos que permitem a UE desenvolver, adaptar e promover políticas, práticas de atuação e resultados mais coesos e eficazes. Neste sentido, a CSDP é parte integrante de uma estratégia abrangente da UE, através das suas missões e operações. Cumpre ainda ressaltar que a



ajuda humanitária no CA europeu baseia-se no pressuposto do *in but out*, isto é, o *in* analisa a situação e congrega as preocupações humanitárias dos atores envolvidos e o *out* tenta conservar a neutralidade e independência dos mesmos (IDN, 2014).

O mencionado vai ao encontro da narrativa exposta por Wendling (2010:28) que refere o acordo em torno da seguinte explicação, nas instituições europeias:

*“it(the CA) implies the pursuit of a methodology aimed at commonly understood principles and collaborative processes that enhance the likelihood of favorable and enduring outcomes in the political, diplomatic, security, economic, development, rule of law and human rights dimensions of international engagements in pursuit of a common goal both within and beyond the EU”.*

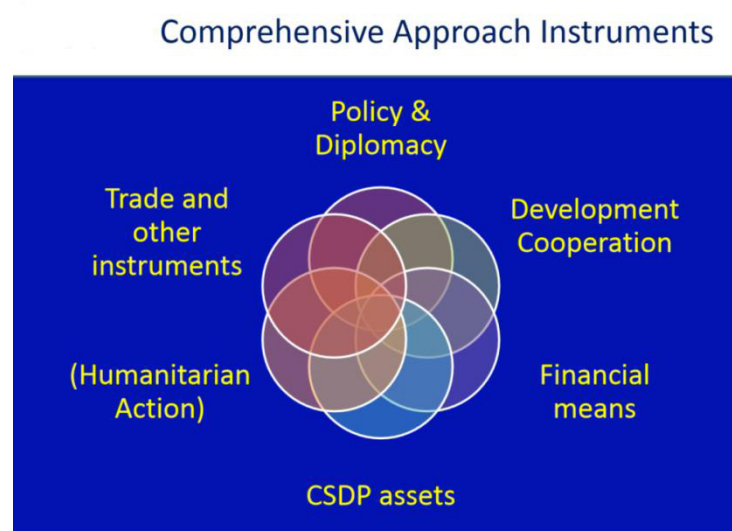
Todavia, cumpre notar os dois sentidos atribuídos pelos *policy-makers* europeus (Woollard, 2010:6 e Pirozzi, 2013:6):

- Abrangente: compreende uma política europeia integrada a um país ou região, abarcando as atividades de segurança e de desenvolvimento, numa “abordagem *whole-of-EU*”, que busca inspiração nas abordagens de *whole-of-government* e integradas da ONU;
- Restrito: assente na integração civil-militar, esta versão remete tacitamente para a gestão de crises ao implicar a internalização dos aspetos civis e militares da PCSD.

Destarte, é possível referir que se verifica uma dualidade de interpretações do CA, na União Europeia, resultante dos diferentes entendimentos da EEAS e da Comissão. Se no período pré Tratado de Lisboa, o CA era coincidente com o CMCO, num raciocínio assente no uso de todos os instrumentos disponíveis, no pós versa num quadro alargado com a contribuição de diferentes políticas e atores, concentrado na

EEAS. Esta nova dinâmica não acompanha a noção da Comissão, centrada em abordagens de cooperação, no desenvolvimento e nas origens das crises (Piruzzi, 2013:8).

Sendo possível asseverar que o CA faz parte de uma estratégia alargada, a gestão de crises é registada numa “forma europeia (diplomacia, desenvolvimento e defesa/segurança) (Piruzzi, 2013:9; Wendling, 2010:27). Ao abarcar um compromisso contínuo, através das fases de planeamento, de preparação, de implementação e de avaliação, o CA europeu envolve os instrumentos e políticas da União, como a PCSD, e estipula a coordenação com as OI’s relevantes, com as ONG’s e com os atores locais (IDN, 2014) (fig.9).



*Figura 9 – Instrumentos do CA na UE (IDN, 2014)*

## **2.2 Interação Civil-Militar**

Para uma melhor resposta à gestão de crises, a União desenvolveu dois conceitos centrados na cooperação e coordenação. Elaborados com a intenção de guiar e intensificar as sinergias civis e militares e promover a coerência dos instrumentos na

resposta às situações de crise, as noções são diferenciáveis com base no contexto da sua aplicação.

A coordenação civil-militar (CMCO) é o fio condutor e o jargão europeu para o CA, na gestão de crises. Com o objetivo de promover a coordenação interna dos instrumentos civis e militares europeus, a "*Civil-Military Co-ordination (CMCO) in the context of CFSP/ESDP addresses the need for effective co-ordination of the actions of all relevant EU actors involved in the planning and subsequent implementation of EU's response to the crisis.*" (Conselho da União Europeia, 2003: 2).

Por seu turno, o CIMIC europeu remete para os formatos das relações e interações com os atores externos à missão de gestão de crise da União, que podem ajudar a suportar a operação no TO, sendo definido como "[*EU-CIMIC is the*] *co-ordination and co-operation, in support of the mission, between military components of EU-led Crisis Management Operations and civil actors (external to the EU), including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organizations and agencies*" (Conselho da União Europeia, 2009:8).

### **3. Gestão de Crises**

#### **3.1 Atores**

A implementação do Tratado de Lisboa redefiniu a configuração institucional da gestão de crises *vis-à-vis* o *Comprehensive Approach*. O novo quadro institucional ensaia uma ação externa europeia baseada no "princípio da consistência", entre as diferentes áreas e políticas, e atribui a responsabilidade da implementação ao Conselho

e à Comissão, com auxílio da HR/VP<sup>23</sup>. É de ressaltar que os organismos referentes à gestão de crises estão incorporados na EEAS, mas a abrangência do CA obriga à introdução de órgãos externos a este serviço. Desenvolvido entre 1999 e 2009, o complexo processo de decisão assenta em três estruturas institucionais distintas (Fig.10):

- 1- Comissão Europeia
- 2- EEAS
- 3- Conselho da União Europeia

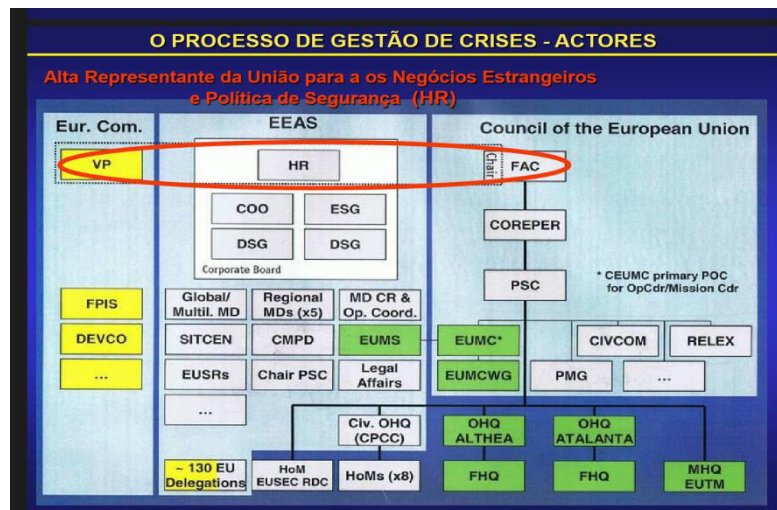


Figura 10 –Atores do Processo de Gestão de Crises na UE

A Comissão Europeia tem o direito de iniciativa junto dos estados-membros e traz para discussão as áreas políticas sob a sua responsabilidade, como a ajuda humanitária, a assistência ao desenvolvimento e a regulação de sanções. Ademais, a Comissão gere, anualmente, o orçamento da CFSP e delimita o ante projeto orçamental

<sup>23</sup>A União Europeia utiliza a votação por maioria qualificada como regra nas votações, excepto para as questões da PCSD, salvo situações em que o Conselho decide sobre uma proposta apresentada pela HR. Esta proposta deverá, no entanto, seguir-se de um pedido específico por parte do Conselho Europeu, e a votação por maioria qualificada pode ser utilizada para o financiamento e administração de um fundo de garantia de acesso rápido ao orçamento da União destinadas ao financiamento urgente de iniciativas da PESC, ou de gestão de crises, ou de operações.

a apresentar ao Conselho e ao Parlamento Europeu. O Mecanismo de Reação Rápida e o Instrumento para a Estabilidade, com os seus componentes, permitem o apoio útil à resposta à crise e a ação, a longo prazo, apesar de o orçamento da Comissão não poder ser usado nas operações militares da UE. Pese embora a limitação do papel da Comissão na dimensão militar da União, na área da gestão de crises civis, do *rule of law*, da construção de instituições, a demarcação nas responsabilidades com CFSP é estreita. Os órgãos relacionados com o CA são:

- ***European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection Department*** (ECHO) – departamento para a ajuda humanitária e proteção civil.

- ***Commission's Directorate-General for Development and Cooperation –European Aid*** (DEVCO) - responsável pela política europeia de desenvolvimento e de ajuda em todo o mundo.

- ***Service for Foreign Policy Instruments*** (FPI) – serviço da Comissão que trabalha em conjunto com a EEAS, gere as questões da política externa, no âmbito do mandato da Comissão, e incorpora unidades de orçamento, finanças e relações interinstitucionais, tais como o Instrumento de Estabilidade, as Operações PCS a Diplomacia Publica e a observação eleitoral.

O Tratado de Lisboa estabeleceu a EEAS sob a autoridade do *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, que combina as funções de Alta Representante da CFSD e de Vice-Presidente da Comissão Europeia, como responsável pelas relações externas, sendo assistida pela *Corporate Board*. O novo posto inclui a coordenação de todas as políticas externas europeias, a representação externa da UE, a preparação e a implementação das decisões da CFSP e a

responsabilidade de planear e conduzir as operações de gestão de crises. A estrutura organizacional da EEAS assenta na seguinte divisão, Serviços da CSDP, Segurança e Prevenção de Conflitos, Resposta à Crise, Departamentos Geográficos e Instrumentos de Política Externa, a que correspondem os órgãos abaixo elencados (fig.11):

- ***European Union Military Staff*** (EUMS) - apoia o EUMC, tendo como principais tarefas o alerta precoce, a avaliação das situações e o planeamento estratégico das missões. A sua divisão institucional decompõe-se em cinco áreas: a de conceitos e capacidades, a de *intelligence*, a de operações, a de logística ea de comunicações e sistemas de informações.
- ***Crisis Management and Planning Directorate*** (CMPD) - criado em 2009, após proposta francesa, fornece aconselhamento na gestão de crises, apoia o desenvolvimento dos conceitos e das capacidades relacionado com as crises, conduz e revê o planeamento civil, político e estratégico das missões civis e operações militares da PCSD, e coordena o desenvolvimento das capacidades civis e militares. A missão é garantir a coerência e a eficácia das ações expostas, como parte do CA na gestão de crises, e o desenvolvimento de parcerias, acordos, políticas, conceitos e capacidades no âmbito da PCSD. Está dividido em quatro departamentos, o de coordenação, de capacidades, de conceitos, de treino e exercícios, o de planeamento estratégico integrado, e o de política, parcerias e acordos, que correspondem às suas áreas de atuação, integrando, ainda, um Conselheiro Militar Sénior.
- ***Civilian Planningand Conduct Capability*** (CPCC) - dirigido por um diretor que também serve como *EU Civilian Operations Commander*, está mandatado para

planear e conduzir missões no âmbito da CSDP sob o controlo político e a direção estratégica do PSC e sob a autoridade da HR/VP. Fornece assistência e aconselhamento à HR, à Presidência e a outros órgãos relevantes do Conselho, e trabalha em estreita colaboração com as outras estruturas da gestão de crises da EEAS. As missões civis da CSDP incluem um amplo espectro de tarefas, como a formação, o aconselhamento, a orientação e o acompanhamento na área policial, do Estado de Direito e da Reforma do Sector de Segurança<sup>24</sup>.

- ***Crisis Response & Operational Coordination Department*** (CROCD) - responsável pela ativação do Sistema de Resposta à Crise, desempenhando um papel central na garantia da rápida e eficaz mobilização dos instrumentos e atores, de todo o sistema europeu, bem como a coerência das políticas e ações, durante todas as fases do ciclo da crise. O departamento compreende três divisões: o planeamento de resposta à crise e operações; a sala de situação da UE; e a Gestão de Crise Consular.

- ***EU Intelligence Analysis Centre*** (EU INTCEN) - órgão de *intelligence* da União. Tem como missão a análise de *intelligence*, o alerta precoce e a consciência situacional à HR/VP e à EEAS, bem como aos órgãos de decisão da EU na PCSD e de contra terrorismo, e aos estados-membros. O exposto é feito através do acompanhamento e avaliação de eventos internacionais, com destaque

---

<sup>24</sup>Atualmente, as seguintes onze missões são supervisionadas e apoiadas pelo CPCC: a EUPOL COPPS e a EUBAM Rafah nos territórios da Palestina, a EUBAM LIBYA, a EUPOL AFGHANISTAN, a EULEX Kosovo, a EUMM Georgia, a EUPOL RD Congo, a EUCAP NESTOR (Corno de África e Oceano Índico Ocidental), a EUCAP SAHEL no Níger, a EUCAP SAHEL e a EUAM na Ucrânia.

para as áreas geográficas mais sensíveis, para o terrorismo, para as armas de destruição massiva e outras ameaças globais.

- **Special Representatives (EUSRs)** - Distribuídos por diferentes países e regiões do globo, os representantes promovem as políticas e interesses da UE nestas áreas e desempenham um papel ativo na consolidação da paz, da estabilidade e do *rule of law*. Onze EUSRs cobrem os seguintes países e regiões: Afeganistão, União Africana, Bósnia e Herzegovina, Ásia Central, Kosovo, Cáucaso do Sul e Geórgia, região do Sul do Mediterrâneo e Sudão.
- **Delegações da UE**- efetivam a ação externa europeia representando a UE, em todo o mundo, através de 139 delegações e gabinetes. Estes devem agir como uma extensão da Comissão Europeia, da EEAS e da população dos seus países de acolhimento e responder rapidamente a um conflito ou a uma situação de crise.

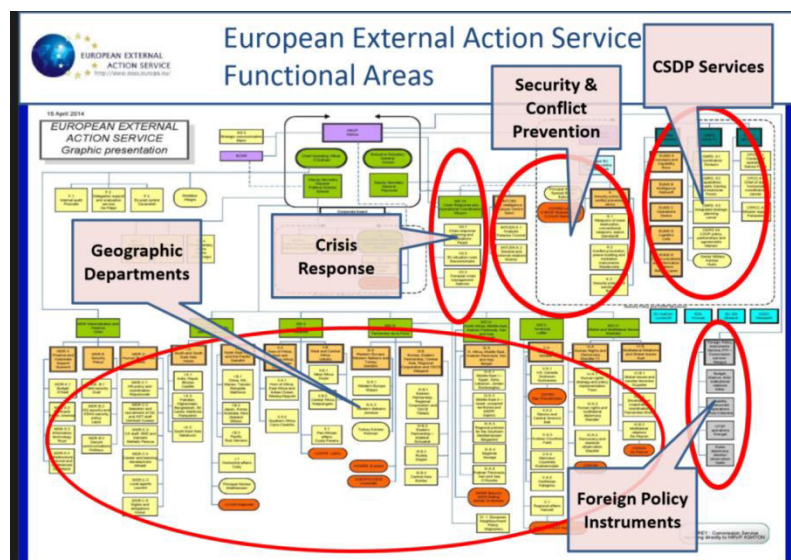


Figura 11 - Organograma da EEAS



O Conselho é a instituição mais importante no processo de decisão sobre a CSFP. É composto pelos Chefes de Estado e de Governo dos estados-membros e pelo Presidente do Conselho Europeu, que o preside por um período de dois anos e meio. Nesta instituição, as votações referentes às questões militares e de defesa requerem unanimidade, sendo que as decisões são bloqueadas quando um estado-membro exerce o veto. Com o Tratado de Lisboa, o antigo *General Affairs and External Relations Council* (GAERC) foi bifurcado numa nova configuração, o *Foreign Affairs Council* (FAC), presidido pela HR/VP, e o *General Affairs Council* (GAC), presidido pelo estado-membro que exerce a presidência. Compreende os seguintes órgãos:

- ***Political and Security Committee*** (PSC) - órgão que inicia e desenvolve todos os aspetos relacionados com a CFSD. O PSC, segundo o Tratado de Lisboa, é o responsável pela preparação da resposta coerente da União a uma crise, exercendo o controlo político e a direção estratégica, nas operações de gestão de crises. Institucionalmente, fornece orientações ao EUMC e ao CIVCOM, ao mesmo tempo que monitoriza a situação internacional.

- ***European Union Military Committee*** (EUMC) - é o órgão militar mais importante no âmbito do Conselho, sendo composto pelos chefes de defesa de todos os estados membros da UE, que são reapresentados pelos *MilReps*. Tem como tarefas fornecer ao PSC aconselhamento militar, planear e implementar operações militares, monitorizar todas as operações militares conduzidas pela União e orientar o EUMS. Para melhor desempenhar estas tarefas, o EUMC tem uma relação próxima com os seus homólogos da NATO. O Presidente do EUMC

é o principal conselheiro militar da HR/VP, e é o principal ponto de contacto dos Comandantes de operações, nas operações militares.

• ***Committee for Civilian Aspects of Crisis Management*** (CIVCOM) - fornece aconselhamento sobre os aspetos civis e políticos na gestão de crises e na prevenção de conflitos. Para além do mais, é responsável pela tomada de medidas que assegurem a consistência e a coerência da gestão de crises civis, entre o Conselho e a Comissão. O CIVCOM trabalha em estreita colaboração com o PSC, que poderá requerer aconselhamento civil para as operações CSDP.

• ***Politico-Military Group*** (PMG) - grupo que auxilia o PSC, nos aspetos civis das operações, distinguindo-se na interação civil-militar, principalmente nos programas de SSR<sup>25</sup>.

### 3.2 Estrutura de Comando

Em termos teóricos, o CA é liderado pela EEAS, na autoridade da HR/VP, possuindo um alargado âmbito e amplas responsabilidades, no desenvolvimento e na implementação do CA. Porém, a nível político-estratégico, a cadeia de comando está, institucionalmente, no Conselho, iniciando-se no PSC. Confluindo, depois, no EUMS e no CIVCOM, consoante a natureza da missão, estes órgãos designam os comandantes operacionais, a nível estratégico. Neste patamar, a EEAS é incluída através dos EUSR, antes do nível operacional, que classifica os Comandantes da força militar ou o Chefe

---

<sup>25</sup> No site oficial da EEAS, o PMG é apresentado como parte da estrutura. Contudo, no presente trabalho optou-se por introduzi-lo na estrutura do Conselho, por seu um órgão importante nas funções do PSC, do EUMC e do CIVCOM.

da missão civil. Por último, a nível tático, são incorporados os instrumentos a utilizar, tais como os ramos das forças armadas, nas missões militares ou de polícia, e a justiça e a administração, nas missões civis. No que às opções de comando diz respeito, o EUMC e o EUMS dirigem o nível estratégico, mas o comando pode ser autónomo através do EU OpsCen ou do EU OHQ nacional, ou dos recursos e capacidades da NATO, no EUOHQ do SHAPE (Hynek, 2010:11).

### **3.3 Resposta à crise/CMP**

O Serviço Europeu de Ação Externa bifurca a explicação das crises em resposta ou gestão (IDN, 2014):

- Resposta às crises - possui um significado geral onde são usados todos os instrumentos disponíveis;
- Gestão de crises - possui significado mais restrito e corresponde a uma situação de crise através do uso dos instrumentos da PCSD.

Parte integral do CA, o sistema de gestão de crises na UE é orientado pelo *Crisis Management Procedures* (CMP), delineado no documento *Procedures for coherent, comprehensive EU crisis management* de Julho de 2003. No que concerne à resposta à crise, a UE equaciona o uso efetivo e sequencial de todos os instrumentos e atores, bem como a coerência das políticas e ações durante todo o ciclo da crise, principalmente nas áreas da segurança, da política, da diplomacia, humanitária, do desenvolvimento, do ambiental e empresarial.

Deste modo, o Sistema de Resposta à Crise (CRS) é ativado pelo *Department for Crisis Response & Operational Coordination*, da EEAS, abrangendo crises que afetem a segurança e os interesses europeus nas suas dimensões externas e internas, no

propósito de alcançar uma solução global de resposta à crise. O secretariado do CRS desempenha um papel-chave na coordenação e facilita a tradução do CA, numa ação abrangente de resposta e gestão de crises.

A ativação da Crisis Platform garante a capacidade de resposta da UE, durante as crises externas, indicando orientações políticas e/ou estratégica à EEAS e à Comissão na gestão de uma determinada crise. Este mecanismo congrega uma série de serviços do sistema da UE, sendo presidido pelo HR, pelo SEAE Executivo Geral (ESG) ou *pelo Managing Director da CRD*. Dependendo das características da crise, a Plataforma pode reunir:

- As várias estruturas de resposta e gestão de crises da EEAS: CMPD, Crisis Response Department, EUMS, CPCC, SitCen, EU Situation Room, bem como os departamentos geográficos;
- EUMC;
- Os serviços relevantes da Comissão (ECHO, DEVCO, FPI, etc.).

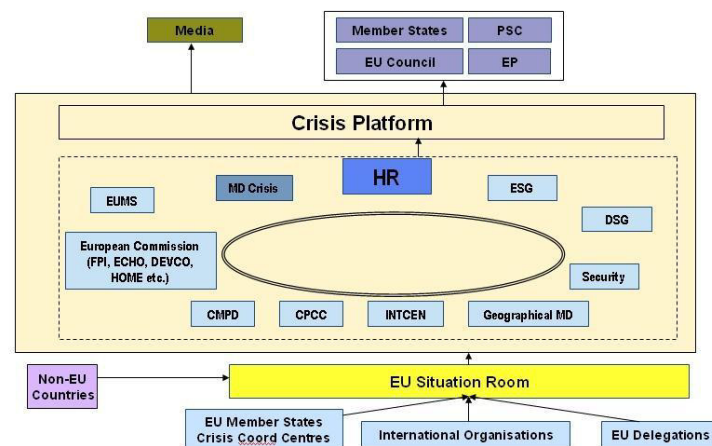


Figura 12 – Representação da Sala de Situação da UE (EEAS:2014)

Como parte integrante do CRS, a *SituationRoom* e a rede de centros de crise garantem o conhecimento da situação global. A *Situation Room* é o primeiro ponto de

contacto das informações sobre as crises, operando 24 horas por dia, 7 dias por semana e durante todo ano, sob a responsabilidade do CROC, servindo como apoio para todos os serviços da EEAS. Ao reunir informações relacionadas com crises providas das delegações da UE, dos estados-membros, das operações e missões em curso, das equipas de EUSR, das OI's e de outras fontes, os fluxos informativos são agilizados em tempo real, que depois são transmitidos em relatórios de situação ou *flash*. Quatro produtos são produzidos na sala: os *blue products* (manchetes diárias); *red products* (monitorização de um país); *SMS (Headlines* críticos); e EEAS Delegations Press Review. Por seu turno, a rede de centros de crise compreende seis centros localizados na OAS, em Washington; na ONU, em Nova Iorque; na UE, em Bruxelas; na LAS, no Cairo; na AU, em Addis; e na ASEAN, em Jakarta (IDN, 2014).

### **3.4 Fases**

As fases da gestão de crises são as seguintes (IDN, 2014):

#### **1ª Fase – Identificação da crise e desenvolvimento da abordagem inicial**

A monitorização à análise dos vários focos de conflito, a nível mundial, associada ao desenvolvimento e à revisão das estratégias consagram o alerta precoce europeu para as crises. A resposta posterior inclui um planeamento antecipado e coerente com os mecanismos da PCSD, o CMPD apoiado pelo CPCC e pelo EUMS.

Na ocorrência de uma crise, o *Enquadramento Político para a Abordagem à Crise* (PFCA) é elaborado pelo CMPD, com a ajuda dos Departamentos Geográficos e da respetiva Delegação da UE, e abrange o contexto político, a tipologia da crise, a razão da possível atuação da UE, os instrumentos a utilizar e o espectro de opções

disponíveis na União. Caso se verifique a existência de uma estratégia europeia para uma crise, esta é revista.

Esta fase é normativa, mas a flexibilidade é central na resposta da ação europeia. É opção do PSC decidir avançar imediatamente para o desenvolvimento do Conceito de Gestão de Crises (CMC).

## **2ª Fase – Elaboração do Conceito de Gestão de Crises (CMC) e Decisão de Agir**

Se a ação da PCSD for considerada apropriada pelo PSC, é solicitado o *Crisis Management Concept*. Elaborado pelo CMPD, com consulta e auxílio dos serviços relevantes da EEAS, o CMC inclui uma avaliação genérica da situação, os objetivos fundamentais a atingir e as grandes opções estratégicas. No decurso da elaboração do conceito, são efetuadas as missões exploratórias, a recolha informal de doações, as consultas a países terceiros e a previsão do orçamento.

O HR/VP submete o CMC ao PSC e a Comissão considera os elementos complementares da sua competência. Baseando-se nas recomendações, o PSC concorda com o Conceito e envia-o para Conselho. Com a aprovação do CMC e do estabelecimento da missão, pelo Conselho, são decididas as opções estratégicas militares – civis, que por sua vez, são preparadas pelo EUMS ou pelo CPCC, ao esboçarem a análise e a priorização, a exequibilidade e os riscos, as estruturas de comando, as forças necessárias e disponíveis. Após a aprovação da Opção Estratégica pelo Conselho, é decidido agir.

A aprovação do documento tem como pressupostos o contexto político, a autorização do PSC em assumir o controlo da política estratégica, a decisão das opções

estratégicas, da cadeia de comando, designando o OpCdr, OHQ, o Force Cdr e o Force HQ com ou sem meios da NATO, e nomeia, se necessário, o EUSR. A decisão do Conselho impõe a negociação da SOMA<sup>26</sup> e da SOFA<sup>27</sup>. Por último, o CMPD elabora uma lista de Estados-Membros, que podem contribuir e/ou liderar a missão, e determina o acordo de participação de Estados terceiros, bem como o estabelecimento da data do início da operação.

### **3ª Fase- Planeamento Operacional e Decisão Para Iniciar a Operação/Missão**

O processo de planeamento prossegue nesta fase para o *Military Strategic Options* (MSO) e para a *civil society organisations* (CSO) ou para o CONOPS e para o OPLAN, caso o MSO e o CSO não sejam elaborados.

- **Processo Normal**

Nas operações militares, a EUMS desenvolve para o OpCdr a Diretiva Militar Iniciadora (IMD), com os elementos necessários para o planeamento, fornecendo a descrição dos objetivos, da opção militar, os fins a atingir e a estratégia de saída. Posteriormente, os OpCdrs civis e militares apresentam a proposta do Conceito de Operações (CONOPS) ao PSC, com os objetivos a alcançar, os traços gerais para o uso da força (forças, reservas e fase de operação) e o Statement of Forces Requirement (SOR). O CONOPS é aprovado pelo Conselho ou pelo PSC e verifica-se o início formal do processo de geração de forças., conduzido pelos OpCdrs, pelo Comandante da

---

<sup>26</sup>*Status of Mission Agreement* (SOMA)

<sup>27</sup>*Status of forces agreement* (SOFA) – acordo entre um país de acolhimento e uma nação estrangeira sobre o destacamento de forças militares para esse mesmo território

Missão e pelo Chefe da Missão. Finalmente, os *drafts* do Plano de Operações (OPLAN), que incluem os detalhes da conduta da operação, as regras de empenhamento e para o uso da força, são propostos pelos OpCdr civis e militares e, *a posteriori*, é aprovado pelo Conselho que adota a decisão de lançar a operação.

Três condições fazem depender a decisão de agir: a existência de um Plano de Operações aprovado, o acesso aos recursos materiais, humanos e financeiros essenciais e a confirmação dos aspetos legais, a convite da ONU e do Estado hospedeiro.

- **Processo FastTrack**

Algumas tipologias de crise obrigam a uma resposta mais célere, que requerem, simultaneamente, um processo de decisão rápido. Por conseguinte, o processo é encurtado, enfatizando a aprovação do CMC, do IMD, para os militares, e a adoção da decisão do Conselho no estabelecimento da operação e consequente aprovação do OPLAN.

#### **4º Fase - Início e Desenrolar da Operação/Missão**

Nesta etapa, todas as entidades estão envolvidas, havendo já a projeção de forças e o PSC, sob a responsabilidade da HR/VP e do Conselho, exerce a direção política estratégica da missão. O PSC recebe *inputs* da Comissão acerca das medidas previstas, do CIVCOM, que recolhe informação e fornece pareceres, do CoC, que emana relatórios semestrais relacionados com a situação, e do EUMC, com o apoio do EUMS, que monitoriza a operação. O comando e controlo são exercidos pelos CivOpsCdr civis e os OpCd militares. O Chefe de Missão e o Comandante da Força exercem o controlo da missão e da operação no teatro, em conformidade com os princípios estabelecidos.



## **5ª Fase – Revisão Estratégica: Reestruturação ou Términus**

Na última fase, o PSC faz a avaliação da situação e propõe o estender, a reformulação ou o encerramento da missão. O Conselho, por seu turno, decide qual a ação subsequente de transferência gradual de atividades, no âmbito da PCSD, com interação de outros programas de desenvolvimento. Caso se verifique o fim da operação, é desencadeado o processo de lições aprendidas.

## **4.Coordenação**

### **4.1 Coordenação Interna**

Wendling (2010:30) argumenta que os primórdios do CA, na União, são verificáveis antes dos textos oficiais o mencionarem. Três situações *ad hoc* apresentadas, as Missões de Petersberg, as missões civis subsequentes à Cimeira de Santa Maria da Feira e as operações civis-militares, indicam os primórdios da coordenação interna europeia. Contudo, a cultura de coordenação instituída no Tratado de Lisboa, com o intuito de promover a coerência e a eficácia, modificou a estrutura institucional da União. A criação do CMPD, no seio da EEAS, congrega as componentes civis e militares, em torno do CMCO, ao estipular uma nova configuração na coordenação do CA, com o objetivo de as integrar nas várias fases, desde o planeamento estratégico à da gestão de crises. Para orientar os atores civis e militares durante a crise existem os seguintes documentos: o *Crisis Management Concept* (CMC), o *Crisis Management Procedure* (CMP), o *Guidelines for Joint Fact Finding Missions* e o *Guidelines for EU Crisis Response Information Activities*. A coordenação é também efetuada através dos instrumentos da Comissão que contribuem para o CA, como o de *stability instrument*, o *humanitarian aid*, o *community mechanism for*

*civilian protection*, e os programas de medidas para reestruturação, desenvolvimento e ajuda económica. As significantes dimensões internas e externas dos EUSR, de coordenação e cooperação, confirmam a sua importância para o CA. Internamente, têm como tarefas coordenar as políticas dos estados-membros, bem como as operações da CSDP no terreno, encorajar o desenvolvimento de políticas comuns através do fornecimento de informações e de análises e na criação de elos nas divisões políticas e institucionais (Adebahr 2012:167).

#### **4.2 Coordenação Externa**

Consciente da sua capacidade limitativa, a UE, na Estratégia Europeia de Segurança, aposta na cooperação, para melhor responder e solucionar os problemas atuais. Alicerçada no multilateralismo, a cooperação da União com os países parceiros e organizações internacionais, na gestão de crises, é, internacionalmente, estabelecida com duas organizações primordiais, a ONU e a NATO, e com outras três importantes, a UA, a OSCE e a ASEAN.

A cooperação da EU-ONU, na gestão de crises, é entendida como benéfica para ambas as organizações ao nível da legitimação e da operacionalização de capacidades. Formalizada em 2003, após a operação Artemis, com a Declaração Conjunta e reforçada, em 2007, esta cooperação possui o *EU-UN Steering Committee on Crisis Management*, mecanismo consultivo comum, que congrega, ao mais alto nível, representantes relacionados com a gestão de crises, que se reúnem duas vezes por ano ou extraordinariamente, no decurso de uma crise. Os Acordos de Berlim, adotados em Dezembro de 2002, estabelecem a parceria estratégica, na gestão de crises, entre a NATO e a UE. A cooperação baseia-se em três aspetos: o acesso, por parte da UE, as capacidades da NATO para planeamento das suas operações; a disponibilidade das

capacidades e dos recursos coletivos da NATO para a UE; e a identificação das opções de comando, reconhecendo o papel especial do DSACEUR. A cooperação internacional, na gestão de crises, com a UA, com a OSCE, e com a ASEAN é mantida através de importantes diálogos políticos. Todavia, a parceria com a UA é a mais reforçada dada a necessidade de operacionalizar a arquitetura de segurança e paz africana e de financiar as operações de *peacekeeping* da organização.

As missões desenvolvidas pela CSDP impulsionaram a construção de parcerias com países terceiros. A parceria com os EUA é considerada de assaz importância para a gestão de crises, sendo que, a UE está empenhada na construção de uma relação equilibrada e efetiva. Neste sentido, em Maio de 2011, a União celebrou um acordo que facilita a participação norte-americana nas operações de gestão de crises lideradas pela UE. Acordos similares foram, também, desenvolvidos com outros Estados, como o Canadá, a Islândia, o Montenegro, a Noruega, a Sérvia, a Turquia, e a Ucrânia. O envolvimento de aliados não europeus para as operações militares, mas de acordo com o processo de decisão autónomo da UE, são estabelecidos através de acordos especiais. O reforço da cooperação com os parceiros mediterrânicos e orientais é, igualmente, relevante para o aumento da estabilidade e da segurança europeia<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> *Special frameworks* para a cooperação, no domínio da PCSD, estão a ser estabelecidos com o Canadá, com a Rússia e com a Ucrânia. Até à data, 25 países parceiros contribuíram para 16 missões e operações da PCSD. Doze países (Albânia, Canadá, Chile, Croácia, Antiga República Jugoslava da Macedónia, Montenegro, Noruega, Nova Zelândia, Suíça, Turquia, Ucrânia, os Estados Unidos) participam em sete das doze missões e operações da PESD em curso. A União pretende, ainda, aprofundar o envolvimento dos parceiros mediterrânicos e do leste, contribuindo, assim, para o reforço da segurança e estabilidade europeia.

## 5.Capacidades

A transformação das capacidades militares e civis europeias, como resposta às novas dinâmicas políticas para a gestão de crises, foi planeada nos *Headline Goals* civis e militares.

### 5.1 Capacidades militares

Os *Military Headline Goals* (HLG'S) foram projetados para assegurar que a UE disponha das capacidades militares essenciais à condução de um largo espectro de operações abrangidas pelas *Missões de Petersberg*<sup>29</sup>. O primeiro *Headline Goal* é o resultado das conclusões do Conselho Europeu de Colónia, realizado em Junho de 1999, que reivindicava uma capacidade militar europeia autónoma de resposta às crises. Assim, a Declaração do HLG de Helsínquia, em Dezembro do mesmo ano, refere a ambição europeia de, até 2003, desenvolver uma Força de Reação Rápida que desempenhe os pressupostos das Missões de *Petersberg*.

Com as experiências nas intervenções militares EUFOR Concordia e Artemis, na Macedónia e no Congo respetivamente, os HLG integram conceptualmente uma abordagem mais abrangente e qualitativa. O Conselho Europeu de 2004 foca-se num novo *target*, em 2010, para o desenvolvimento das capacidades militares. Identificando os vários cenários estratégicos, o HLG 2010 deve responder “*with rapid and decisive action applying a fully coherent approach to the whole spectrum of crisis management operations covered by the Treaty on European Union [i.e. the Petersberg-tasks] ...the*

---

<sup>29</sup>Segundo o Helsinki Annex IV (1999c): “*These forces should be militarily self-sustaining with the necessary command, control and intelligence capabilities, logistics, other combat support services and additionally, as appropriate, air and naval elements. Member States should be able to deploy in full at this level within 60 days, and within this to provide smaller rapid response elements available and deployable at very high readiness. They must be able to sustain such a deployment for at least one year*”

*EU must be able to act before a crisis occurs and preventive engagement can avoid that a situation deteriorates”* (European Council, 2004). Ademais, o conceito de *BattleGroup* é parte central, no HLG 2010, ao defini-lo como uma Força de reação rápida, composta por 1500 pessoas, que pode ser destacada até dez dias depois de a União ter decidido lançar uma operação e podendo ser sustentados até 30 dias<sup>30</sup>.

As conclusões do Conselho sobre o desenvolvimento das capacidades militares, de Dezembro de 2010, expõe soluções que tentam diminuir o impacto da crise financeira, iniciada em 2008, e a redução dos orçamentos da defesa, na UE. Nesse sentido, exortam a cooperação como força multiplicadora, através do *pooling and sharing*, o desenvolvimento de sinergias civis-militares e a cooperação com a NATO, no desenvolvimento de capacidades militares.

## 5.2 Capacidades Civis

O primeiro *Headline Goal* civil foi determinado em 2000, no Conselho de Santa Maria da Feira, e especificava quatro áreas prioritárias para a gestão de crises civis: o policiamento<sup>31</sup>, o *Rule of Law*, a administração civil e a proteção civil. O Conselho de

---

<sup>30</sup> Outros componentes a realçar do HG2010 são a importância de uma célula civil-militar, a Agência Europeia de Defesa para coordenar o desenvolvimento de capacidades, o melhoramento dos componentes estratégicos, a disponibilidade de um porta-aviões e o seu *airwing* e escolta, melhoramento das comunicações e as quantitativas benchmarks para o destacamento e formação multinacional.

<sup>31</sup> O Conselho da Feira, identificou as seguintes tarefas fundamentais para o policiamento civil: acompanhamento, aconselhamento e formação da polícia local, prevenção ou atenuar de crises e/ou conflitos internos, restauração da lei e da ordem em situações de pós-conflito e apoio à polícia local na salvaguarda dos direitos humanos. Ademais, estabeleceu que os estados-membros poderiam contribuir coletivamente com 5000 polícias para a gestão de crises e 1000 agentes para o destacamento no prazo de 30 dias.

Gotemburgo, no ano seguinte, atribuiu metas numéricas, referentes a cada uma das áreas prioritárias, para que pudessem ser deslocadas num curto espaço de tempo<sup>32</sup>.

Consequentemente, a formulação do *Headline Goal* 2008 esteve em linha de conta com o sucesso do anterior HG, dadas as experiências adquiridas no terreno a nível da formação, dos procedimentos e do planeamento da missão. Duas novas prioridades são introduzidas, as missões de monitorização e o apoio de Representantes Especiais da UE, ao mesmo tempo que as áreas da Reforma do Sector de Segurança e do desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) ascendem em termos de importância.

Para a sincronização com *Headline Goal* militar, de 2010, a continuação do processo de desenvolvimento de capacidades foi programado num novo HG civil. Enfatizando a cooperação civil-militar através da melhoria da prontidão da capacidade de destacamento, foi proposta a constituição de especialistas na área da justiça, da negociação e da análise de conflitos e a criação de Equipa de Resposta Civil.

## **6. Estudo de Caso: Corno de África**

O comprometimento da UE com o Corno de África, circunscrito pela organização ao Djibuti, à Eritreia, à Etiópia, ao Quénia, à Somália, ao Sudão, ao Sudão do Sul e ao Uganda, enraíza-se na sua importância geoestratégica. A tempestuosa evolução política dos últimos 50 anos interligada a conflitos sangrentos, a crises

---

<sup>32</sup> Das metas acordadas é de realçar: o destacamento de 200 juízes e procuradores, no prazo de 30 dias; o estabelecimento de um grupo de peritos na área da administração civil; e a constituição de equipas de proteção civil

humanitárias, a mudanças climáticas, à pobreza, a tensões sociais, à ausência do estado de direito que permitiu a disseminação da pirataria marítima, a corrupção generalizada, a rivalidade interestadual, as migrações das populações, a proliferação de armas pequenas, configuram uma região volúvel para as suas populações e para o mundo em geral (Council of the European Union, 2011:1-2). Assim, a abordagem no Corno de África, centrada primordialmente na Somália, tem de ser baseada no uso de variados instrumentos que respondam aos desafios e problemas da região.

Para institucionalizar o CA na região, com o intuito de uma ação abrangente no terreno (Stevens, 2012:1-2), a UE possui o *Strategic Framework for the Horn of Africa*, aprovado pelo Conselho da União Europeia, em Novembro de 2011, que corrobora as ameaças acima expostas. O objetivo do *Framework* é claro, contribuir para o estabelecimento de um país democrático, estável e pacífico, através da promoção sustentável do desenvolvimento económico e social e da erradicação das causas da pirataria (IDN, 2014). Cinco prioridades para o compromisso europeu são declaradas: a construção de estruturas políticas; a contribuição para a resolução e prevenção do conflito; a mitigação das ameaças à segurança provindas da região; a promoção da prosperidade económica; e o apoio à cooperação económica e política regional, particularmente, através do *Regional Economic Communities* (RECS).

O compromisso da União, na região, deve ser sustentado pelos princípios da adequação regional, da responsabilidade mútua e do apoio da cooperação regional como garante da paz, da estabilidade e do desenvolvimento. Neste sentido, a resposta europeia centra-se em cinco áreas, para uma maior coordenação das diferentes vertentes da sua ação. A resposta e gestão da crise são reconhecidas como as grandes áreas de empenhamento da União, através da CSDP, e em conjunção com o financiamento do Instrumento de Estabilidade, principalmente na Somália, no Sudão e do Sudão do Sul.

As outras três áreas, as parcerias para o desenvolvimento, o diálogo político e as relações comerciais, finalizam o envolvimento europeu refletindo a sua importância para o CA. Para tal, o *Framework* elenca os parâmetros prioritários da ação europeia: estruturas estatais democráticas; paz, segurança, prevenção e resolução do conflito; mitigação dos efeitos da insegurança na região; redução da pobreza, desenvolvimento e prosperidade económica; e a cooperação regional. As parcerias recebem especial atenção, principalmente as que dizem respeito às regionais e às da sociedade civil, sem esquecer as celebradas com as OI's e com a UA.

Uma das mais importantes decisões do *Strategic Framework for the Horn of Africa* contraria o hábito europeu de destacar, na mesma área, várias missões, sem as incorporar numa única estrutura. A EUCAP Nestor, última missão a ser destacada para a região, foi incorporada no *Framework* e mandatada para contribuir para o CA na luta contra a pirataria e a instabilidade da região. Baseada na combinação de ações militares e legais com esforços políticos e diplomáticos, esta abordagem contra a pirataria é acordada na coordenação internacional e na assistência ao desenvolvimento. Ademais, é complementada pela Operação Atalanta<sup>33</sup> e pela EUTM Somália, que já estavam destacadas.

Pirozzi (2013:14) advoga que a intenção de coordenar as missões no terreno detém um duplo significado ao combiná-las com três projetos financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento (EDF) e pelo IfS e geridos pela Comissão. Os projetos,

---

<sup>33</sup>A missão Atalanta foi lançada em Dezembro de 2008, contribui para a deterrence, prevenção e repressão dos atos de pirataria e roubos armados, na costa da Somália. A operação ocorre sob o CA da União, incluindo as componentes militares, de segurança, humanitária e política<sup>33</sup>. O destacamento de forças da missão é principalmente marítimo e, a nível de desenvolvimento, relaciona-se com três principais sectores de cooperação: governação, educação e desenvolvimento rural, com o objetivo da estabilização a longo prazo.



ligados à área marítima, têm como propósitos a erradicação e a promoção da segurança marítima da região, a exploração das tecnologias no conhecimento da situação marítima e a partilha da informação e a formação de capacidades, no Oceano Índico Ocidental. O último propósito sobrepõe-se ao mandato do EUCAP Nestor, tornando fulcral a coordenação entre as duas iniciativas europeias para a efetiva ação no terreno.

Deste modo, é possível asseverar que o CA da União, no Corno de África, é composto pelos seguintes instrumentos:

- Diplomáticos – nomeação do Representante Especial Alexander Rondos, em Dezembro de 2011.
- Parcerias – ajuda à AMISON, através de 207 Milhões de euros, desde 2007.
- Assistência ao desenvolvimento - a UE é o maior doador, fornecendo 215,8 Milhões de euros.
- CSDP – as operações militares EUNAVFOR Atalanta e EUTM Somália, EUCAP Nestor, missão civil RCMB para reforçar as capacidades marítimas e judiciais da região e da Somália.

A implementação do CA, na região, foi institucionalizada com a atribuição do papel de coordenador ao EUSR para o Corno de África, nomeado pela HR/VP, em Dezembro de 2011. Com o objetivo de contribuir para os esforços regionais e internacionais de alcançar a paz, a segurança e o desenvolvimento duradouros da região, o EUSR tem duas prioridades iniciais: a coordenação efetiva dos instrumentos da União, em apoio à ONU, na facilitação do processo de paz somali e a contribuição para a erradicação da pirataria através do desenvolvimento do CA europeu na área política, de segurança e de desenvolvimento e como interlocutor principal para a pirataria na comunidade internacional.

A coordenação e cooperação entre as instituições europeias envolvidas no Corno de África e, principalmente, na Somália, foram fortalecidas com o Tratado de Lisboa. No que concerne à gestão da crise, o *EEAS Crisis Response Department* trabalha em conjunto com o Departamento Geográfico contribuindo para o fortalecimento da presença europeia em Mogadíscio e para a coordenação operacional de todas as atividades no terreno. Para apoio do EUSR e do *Head of Delegation's operations*, o CRD utiliza os seus recursos humanos e técnicos disponíveis. No caso da EUCAP Nestor, a Comissão coopera com as estruturas de gestão de crises para a implementação do CA, tendo ocorrido reuniões entre o CMPD e o DEVCO, na fase de planeamento (Pirozzi 2013: 15). Porém, a coordenação entre a EEAS, a Comissão e os programas de desenvolvimento são ainda insuficientes dadas as diferentes perspetivas sobre as suas atividades e a falta de objetivo comum a nível estratégico (Frisell, Lindell, Skeppström, 2012: 3). A nível operacional, o *Operations Centre* foi ativado dentro do EUMS para melhorar a coordenação das operações CSDP na região, porém não faz parte da cadeia de comando. No teatro de operações, a cooperação e coordenação ocorrem, em grande medida, em Nairobi, Quênia, através da *Somalia Operations Unit*, inserida na Delegação Europeia, e incluindo os assessores políticos das missões da CSDP. O único problema, nesta questão, prende-se com a falta de uma presença permanente na Somália.

A coordenação com os outros atores é entendida como fulcral. Os parceiros são considerados valiosos para as missões da União, dado que aumentam o seu alcance e impacto e pelos desafios que a instabilidade da região representa para o mundo, reforçando o interesse dos parceiros em se aliarem. A UE tem estado envolvida em iniciativas internacionais, tanto no âmbito das Nações Unidas através das Resoluções do Conselho de Segurança, quer nos mecanismos do *Contact Group on Piracy off the Coast*

of Somalia (CGPCS)<sup>34</sup>, do *Djibouti Code of Conduct*<sup>35</sup> e do *Regional Strategy and Action Plan of the Eastern and Southern Africa – Indian Ocean Region*<sup>36</sup>. Ademais, a missão *Maritime Capacity Building*, em conjunto com a Organização Mundial Marítima, com a UNOC e a UNDP, captou o interesse de países, como a Coreia do Sul e o Japão. Noutro âmbito, a constituição da parceria com os Estados Unidos, com a AMISOM e com o Uganda, na missão EUTM, tem como objetivo a formação dos soldados somalis, no Uganda, desde 2010, para apoiar o governo no controlo de Mogadíscio e do território da Somália, em apoio à AMISOM. Em cooperação com o PNUD e o UNODC, e através da EUCAP Nestor, o programa *Critical Maritime Routes and Maritime Security* irá contribuir para a formação da guarda costeira do Djibuti, do Quênia e das Seychelles, nas regiões da Puntlândia e da Somalilândia (Pirozzi 2013: 14-15).

Em termos humanitários, a UE tem sido alvo de críticas, principalmente em relação à operação Atalanta e ao apoio da EUTM à AMISON. Os atores humanitários questionam, sobretudo, a origem da ajuda concedida pela WTP, que não apoia os mercados, e o gasto excessivo da Operação Atalanta, na escolta dos navios que transportam esta ajuda. Por outro lado, a ligação entre a EUTM e a AMISON é questionada pelo sofrimento perpetuado às populações civis, durante a ofensiva militar da AMISON. Contudo, a inexistência de um mecanismo de coordenação de doadores,

---

<sup>34</sup>O CGPCS é um mecanismo de cooperação internacional, criado em 2009, que serve de ponto de contato entre os estados afetados e os doadores, em todos os aspetos relevantes do combate à pirataria. A UE e os seus Estados-Membros participam ativamente nas sessões plenárias e em todos os grupos de trabalho referentes à coordenação militares ao desenvolvimento de capacidades regionais, aos aspetos legais, às medidas de autoproteção e aos fluxos financeiros.

<sup>35</sup>O Código de Conduta do Djibuti, assinado em 2009, sob os auspícios da Organização Marítima Internacional (IMO),

<sup>36</sup> Plano de Estratégia e Ação Regional da África Austral e Oriental - Oceano Índico Região, aprovado em Outubro de 2010, nas Ilhas Maurícias, garante a apropriação regional das ações da UE

em que a própria ineficácia da ONU é visível, impede o pleno comprometimento de todos os atores.

Em bom rigor, a aprovação do *Strategic Framework for the Horn of Africa* constitui um marco importante para a presença da União na região, ao fornecer uma indicação para persecução do CA. A sua autoridade, infelizmente, não se traduz numa ação concreta e a falta de clarificação do papel do EUSR aduzida à parca coordenação dos mecanismos da UE e à sua ausência institucional, em Mogadíscio, são fatores que influenciam a presença europeia na região. A plena persecução do CA no Corno de África dependerá dos desenvolvimentos da região, tanto a nível político como económico. A falta de liderança política credível impede a transição do controlo da região para as autoridades locais e regionais. A longo prazo, os desafios do CA gravitarão em torno da construção de instituições estáveis que permitam o desenvolvimento económico, financeiro, humano e político do Corno de África, ao qual a União deve responder com a missão EUCAP Nestor, em vigor até 12 de Dezembro de 2016.

## Capítulo IV- Duas Orientações Opostas e Convergentes

*“Especially in times like this, it is important to be coordinated,  
to work together and to stand together,”*

NATO Secretary General Jens Stoltenberg (2014).

Após a desconstrução do CA, na NATO e na UE, cumpre expor as suas diferenças e os seus pontos de encontro. Recusando a comparação das duas abordagens, é possível percecionar duas linhas de desempenho divergentes, que asseveram características peculiares, compondo uma dinâmica interligada.

### 1. As divergentes orientações do CA

A conceptualização da NATO e da UE apresenta duas perspetivas do CA (Woollard, s/d:1 e IDN, 2014), que distinguem a orientação das organizações, na gestão de crises:

- NATO – empenhada na sua contribuição para o CA, na gestão de crises, num processo externo, como parte integrante da comunidade internacional, e na sua capacidade para a estabilização e reconstrução, através do desenvolvimento de capacidades civis modestas.
- UE - interessada em empreender o modelo CA, num processo interno, assente numa arquitetura institucional preparada para o coordenar, através do uso da diplomacia, da economia, da ajuda humanitária e da PCSD.

A definição apresentada, na primeira parte, interliga-se nas duas abordagens supracitadas, quando especifica “(...) *que todos os atores que participam concertem as suas estratégias e ações, desde o início e ao mais alto nível, partilhando objetivos e planeamento (...)*”(Barea 2010, p. 32). A não exclusividade do CA a uma organização remete para um método de gestão de crises que pode ser partilhado por todos os atores, em que as políticas e as capacidades de cada uma são essenciais para a sua implementação plena. A distinta conceptualização da NATO e da UE desagua nesta premissa, mas através de instrumentos e capacidades díspares. A partir deste balizamento, é possível traçar os rumos diferenciadores do CA, na NATO e na UE.

A natureza e evolução das duas organizações estão intimamente relacionadas com as diferentes abordagens para o CA. A NATO, desde a sua fundação em 1949, é uma aliança político-militar, com o propósito de salvaguardar a segurança e a liberdade dos seus membros e, na eventualidade do insucesso dos esforços diplomáticos, a organização tem a capacidade de empreender operações de gestão de crises. A recente maturação da abordagem *effects based operations*, centrada num *end-state*, catapultou o CA para uma lógica militar, apoiada pela parte política. Na União, o percurso para as questões de segurança e defesa foi tortuoso, com as diferentes perceções dos estados-membros a condicionarem os seus desenvolvimentos e efetivação, até o final da década de noventa. Porém, a evolução institucional e as missões e operações, empreendidas desde 2004, consagraram a UE como o ator mais preponderante na gestão de crises, nomeadamente, no que concerne às missões civis.

A desconexão das perspetivas sobre o CA, na Aliança e na União, é enaltecida com as diferentes lógicas de coordenação interna e externa. A já antiga afirmação da consistência da política externa europeia, no art.º 30.5 do Ato Único Europeu, em

1986<sup>37</sup>, institui o “hábito de coordenação”, na União. A posterior institucionalização das Missões de *Petersberg* e das missões civis e civis-militares, primeiramente, e da EEAS, através do CMPD, em segunda instância, reforçaram uma arquitetura institucional complexa, baseada em múltiplos documentos e atores, sem esquecer a ligação com os parceiros externos. Na NATO, a opção é mais recente, assentando na standartização dos órgãos internos, a nível estratégico e conceptual, através de exercícios, de áreas-chave de trabalho e de capacidades civis modestas, e na assaz importância da interoperabilidade com os parceiros. A institucionalização do CCOMC, no seio do SHAPE, institui um mecanismo, que em conjugação com a publicação do COPD, do AJP – 3.4.9, do AJP.3.01. 3 e do AJP.5 solidifica o comprometimento com o CA.

Como consequência direta das diferentes naturezas e das contribuições dos estados-membros, as capacidades da NATO e da União são divergentes. A NATO parece ter apreendido algumas lições com o Afeganistão e, nesse sentido, desenvolveu e acrescentou capacidades intrínsecas ao CA, como o COMPASS e o *Network of Civil Experts*, às suas avançadas capacidades militares. O enfoque, desde a Cimeira de Gales, é “*to invest in modern and deployable armed forces that can operate effectively together and at a high level of readiness*” (NATO: 2014), mas acrescentado ao já discurso oficial da estabilização e reconstrução como áreas prioritárias para as missões da NATO. Por seu turno, os desenvolvimentos da transformação das capacidades militares e civis europeias, como resposta às novas dinâmicas políticas para a gestão de crises, foram planeados, paralelamente, nos *Headline Goals*. Apesar da sua ambição excessiva,

---

<sup>37</sup> O art.º 30.5. refere “The external policies of the European Community and the policies agreed in European Political Co-operation must be consistent. The Presidency and the Commission, each within its own sphere of competence, shall have special responsibility for ensuring that such consistency is sought and maintained”.

os *Headline Goals* pretendem, principalmente, dotar a UE de capacidades e estruturas civis únicas que intentam enfatizar a cooperação civil-militar.

A dissonante orientação é reforçada pelas diferentes formas de entendimento da interação civil-militar. Dois níveis de interação caracterizam o CA, na UE, o CMCO, no nível político e estratégico, e o CIMIC, no nível operacional e tático. O ponto de partida é o CMCO, como primeira tarefa da gestão estratégica, sendo o CIMIC a peça tática para apoio à missão. A importância dada ao CMCO reside na necessidade de uma coordenação efetiva das ações dos atores envolvidos no planeamento e na implementação do sistema de resposta à crise, refletindo-se na integração do CMC, no PSC. O objetivo último é uma resposta coerente e coordenada entre todos os atores, como pré-requisito para a cooperação com os atores externos.

O CIMIC, na NATO, contrariamente, é uma parte da operação, que é definida através da correspondência das linhas de ação, que implicarão partes civis, militares, mistas. Esta interação pode, então, consistir, sem ser limitada, na coordenação, na cooperação, no apoio e planeamento mútuos, e na partilha de informação, incluindo as forças militares e os atores civis e políticos. A natureza da crise dita o contexto em que o CIMIC é aplicável, sendo que, para o CA, os aspetos essenciais centram-se no uso dos instrumentos de gestão de crises, na cooperação a todos os níveis com os parceiros, no planeamento e condução das operações e no apoio militar, e na estabilização e reconstrução em todas as fases do conflito.



## **2. Os três pontos de encontro**

Curiosamente, as diferentes linhas de empenhamento da NATO e da UE apresentam características comuns. Delimitando três parâmetros, a persecução da *Grand Strategy*, a caracterização do modelo operacional e as semelhantes culturas organizacionais, é plausível traçar uma orientação concordante em ambas as organizações. De ressaltar que a presente delimitação não se caracteriza pela rigidez, devendo ser entendida através do dinamismo que o CA impõe, tal como os exemplos da desterritorialização do CA à região do Corno de África, no caso da União, e do uso de PRT's no Afeganistão, por parte da Aliança.

### ***2.1 A Persecução da Grand Strategy***

A concertação de estratégias, na NATO e na UE, é verificável quando a escrita oficial das duas organizações encontra fundamento na definição de estratégia global, ressaltando o propósito de uma abordagem integrada e ampla de todos os instrumentos disponíveis. A definição do General Cabral Couto (1988:228-229) concebe esta ideia “*numa ótica sistémica, como a integração das várias estratégias gerais, com as suas interações*”. Os pensamentos de Liddell Hart (1967:322) também confirmam a abrangência desta dimensão, quando afirmam que a *grand strategy* visiona a paz para além da guerra, combinando os vários instrumentos e a sua regulamentação para alcançar a segurança e a prosperidade. Destarte, o conceito tradicional de estratégia é expandido ao incluir os meios diplomáticos, económicos e humanitários, aduzidos aos militares, conjugando os vários instrumentos de poder para a implementação da estratégia, e ao considerar os períodos de paz (Murray, 1994:1-23).

A lógica da *grand strategy*<sup>38</sup>, definida por J. L. Gaddis (2009) como a relação calculada entre os meios para grandes fins, está codificada na NATO e na UE. Na União, a EES refere esta perspectiva quando reconhece que “*none of the new threats is purely military; nor can any be tackled by purely military means. Each requires a mixture of instruments. (...) The European Union is particularly well equipped to respond to such multi-faceted situations*”. *The challenge now is to bring together the different instruments and capabilities: In a crisis there is no substitute for unity of command*” (European Council, 2003:7). A NATO, por seu turno, é mais assertiva, no AJP-01D, ao relacionar, na parte da estratégia, a *Grand Strategy* e a estratégia nacional, na introdução do CA. Todavia, a ênfase é dada à estratégia nacional como componente importante para a independência política, através do uso de instrumentos orgânicos. O uso do poder militar, da diplomacia, dos recursos e da componente económica dos estados-membros perfazem o CA e devem ser integrados na gestão de crises. Assim, “*The increasing frequency with which the Alliance’s military response to a crisis is integrated into an overall strategic framework, a comprehensive approach is key to achieving the desired outcome in any crisis or conflict*” (AJP-01D, 2012: 1-2).

## **2.2 A Categorização do Modelo Operacional**

O modelo para o CA, baseado na coerência de Friis e Conning (2011) e exposto no primeiro capítulo, entronca no âmbito da NATO e da UE, ao refletir sobre a conexão das ações entre os atores. Em bom rigor, constata-se que o alcance da coerência é ainda limitado, abarcando três níveis, o WGA, a inter-agência e a intra-agência. Gravitando

---

<sup>38</sup> Krüger-Klausen e Odgaard (2014:3) defendem que a “*Grand strategy represents the most general level of strategy and lies at the intersection of policy making and bureaucracy, focusing on the core interests, values, and long-term objectives pursued by the state. Grand strategy is defined as a state’s vision concerning its future relative position on the basis of national interests and values*”.

em torno da coordenação, da cooperação e da coexistência, do relacionamento entre as duas organizações e dos atores, no TO, apura-se que a coerência é exercida individualmente e caso-a-caso, em conjugação com a flexibilidade da conceptualização do CA.

A inspiração para o CA, na NATO e na UE, é o *Whole-of-Government*, como categoria primordial para a sua atuação. Influenciados indiretamente pelos Estados-membros que os integram, a introdução da abordagem de *Whole-of-Government* materializou-se através do conceito de 3D e da implementação das PRT's. Com o objetivo de harmonizar os esforços da inter-agência, o WGA tem de ser percecionado como um instrumento para a cooperação entre os atores mais preponderantes, em vários sectores da gestão da crise. Tendo em consideração a existência de vários WGA nacionais dos Estados-membros, estes têm de coordenar os seus esforços coletivos para efetivamente contribuírem para a eficácia do CA, onde estão incluídos (Multinational Experiment 5, 2008:26). As experiências no Afeganistão e no Corno de África são exemplos desta orientação.

A experiência no Afeganistão revela que os WGA nacionais têm responsabilidades individuais para diferentes áreas geográficas, no âmbito do sistema das PRT's. Os resultados são diferentes em todas as regiões, que recebem desiguais apoios, dependentes do Estado responsável pela PRT. Na UE, os dois sentidos atribuídos pelos *policy-makers* caminham para o WGA, mas numa trajetória de abordagem à “maneira europeia” ou *Whole-of-EU*, compreendendo o conceito de 3Ds (diplomacia, defesa e desenvolvimento), e orientada pelo CMCO. No Corno de África, a União empreende uma estratégia fundamentada em parcerias regionais e com a sociedade civil, com as ONG's, com a UA e a ONU, e com a relativa consonância nas

suas atividades, em projetos de desenvolvimento, na nomeação do EUSR, e nas missões da PCSD destacadas para a região.

A constatação da amplitude da linha de orientação comum deve ser explicada através do nível de interação que ocorre internamente e externamente. Analiticamente, o CA articula, ainda, as especificidades da ligação da inter-agência e da intra-agência, em ambas as organizações. Esta realidade, derivada das ações dos estados-membros e da colaboração e cooperação entre os atores envolvidos, condicionando todo o processo de gestão de crises. A constituição do CA culmina numa abordagem coordenada que, dados os últimos progressos institucionais, transita para uma lógica de integração de todos os atores, sem esquecer os benefícios que primeiro possibilitam a liberdade de ação e a independência concedida aos atores.

O nível de envolvimento, no que à coerência institucional diz respeito, apresenta distintos propósitos que explicam o sentido da abordagem inter-agência, na NATO e na UE. A conjunção, na União, do desenvolvimento de sofisticadas capacidades civis, de polícia e militares, e da elaboração do CMCO, instrumento fulcral para a orientação interna, que as coordena, concebe um CA, para a gestão de crises, vocacionado para a adaptação da resposta europeia à crise. A bifurcação das funções do EUSR fortalece a coerência da inter-agência europeia, nas suas dimensões internas e externas. Adebahr (2012:155) explica que a importância da atuação dos EUSR, baseia-se numa coerência de proximidade e de distância das zonas de conflito, em que os mandatos são regionais e específicos a cada país, num nível de envolvimento variável com os outros atores. Por seu turno, a incapacidade da NATO em alcançar, por si própria, o efeito de *system-wide*, evidência a sua natureza, uma aliança militar que só pode ser destacada nesse âmbito e só pode participar num âmbito mais alargado do CA (Coning e Friis 2008:5). Porém, as PRT's implementadas, no Afeganistão, a publicação do *AJP-01*, do *AJP – 3.4.9*, do

AJP-5, e do COPD, e o estabelecimento do CCOMC são tentativas de coordenação interagência, na Aliança Atlântica.

A aplicação da coerência do CA retém a sua amplitude na abordagem de intra-agência, através da diversidade de interações e colaborações entre os atores envolvidos na gestão de crises. A constatação da interdependência das atividades e das tarefas de todos atores, tanto do Afeganistão como nas operações da União Europeia, revela a necessidade de responder aos desafios no nível estratégico e operacional. A NATO, à partida, é a organização mais limitada nesta dimensão, mas os desenvolvimentos doutrinaários pós Conceito Estratégico contrariam esta tendência. Em bom rigor, a Aliança Atlântica e a União apresentam problemas, na coerência e no *local ownership*, com as organizações e as autoridades locais. O reconhecimento dos desafios da presente abordagem orientou as duas organizações para a colaboração com as outras organizações e o desenvolvimento das suas capacidades mais diminutas, mas de importância para o CA.

### ***2.3 As semelhantes culturas organizacionais***

Em consonância com o ponto anterior, as estruturas e processos para o CA entroncam na equação da coordenação entre os vários atores com o fim de conceber políticas e ações coerentes, durante os períodos de crise. Considerando as fases de planeamento coletivo de Nilsson, Hull, Derblom e Egnell (2009), a analítica, o planeamento, a execução e a monitorização e avaliação, o CA da Aliança e da União assenta numa abordagem estratégica para o seu planeamento e execução, evidenciando uma preferência por uma interação vertical.

A institucionalização da gestão de crises é o terceiro ponto de encontro entre a NATO e a União. Numa análise superficial, os procedimentos parecerão diferentes, mas

a busca de inspiração da UE à Aliança trilha a atual orgânica em que o CA se desenvolve, em ambas as organizações, com procedimentos e métodos semelhantes para a resposta à crise, mas com descoincidências características das formas de atuação. A crescente atenção dada à gestão de crises pela OTAN, no pós Guerra Fria, foi consagrada, no conceito estratégico de 1999, como tarefa primordial, resultando na elaboração de documentos aliados conjuntos e do COPD, que especificam a sua amplitude, a institucionalização e a aplicabilidade do CA. No espectro europeu, como argumenta Shepherd (2012:49), os desenvolvimentos pós 2009, que incluem a criação do CMPD, a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e o estabelecimento da EEAS, indicam a vantagem institucional da UE.

O planeamento operacional, na NATO e na UE, é dividido em duas áreas: o avançado e o de resposta à crise. O primeiro remete para o planeamento contínuo de um eventual cenário de crise, enquanto o segundo diz respeito ao desenvolvimento de uma resposta a uma determinada crise (Mattelear, 2010:4). O atual CRS da NATO consiste num sistema integrado, com a capacidade de alerta precoce, avaliando e respondendo a situações potenciadoras de crises, ao pré-identificar e preparar opções e medidas, que culminam no início de uma resposta organizada. A futura operacionalização do processo de gestão de crises do CCOMC revigorará o NCRS com a plena institucionalização do CA na Aliança. No que concerne à União, o CMP radica nos mesmos pressupostos, mas as fases da gestão são abreviadas na sua abrangência para uma melhor resposta europeia e não compreendem o pleno planeamento do CA.

No geral, tanto a NATO como a União desenvolvem instrumentos que analisam e assimilam a gestão da crise. Para a Aliança, a promoção de fóruns com os parceiros, a partilha de dados de informação e *intelligence*, e a comparação de pontos de vista dos estados procuram alcançar a harmonização de uma decisão coletiva. A designada nuvem

do CCOMC, que conjuga os vários elementos cruciais de resposta à crise externos e internos à OTAN, é a evolução para o CA numa clara busca pela legitimidade internacional. O *aparatus* do EUCRS, por seu turno, radica na plataforma da crise, conjugando os serviços da União, a operacionalização da sala de situação, a perspectiva das delegações da EU, das OI's, e dos parceiros. Todavia, na perspectiva de Matteleir (2013:135-136), a dispersão das autoridades de planeamento de resposta à crise, pelos diversos departamentos e pelos múltiplos documentos que contêm a plano estratégico da UE, aduzida ao facto de nenhuma instituição ou pessoa ser responsável pela atuação europeia, fragilizam a persecução do CA.

As evoluções conceptuais e de planeamento, nas duas organizações, encontram-se com as conversações entre a NATO-UE, em 2011. A constatação de que o EU OHQ SOP não reflete o CA da UE, levantou a questão da possibilidade de incorporar o COPD, no arranjo europeu. A adoção oficial do uso do COPD, em 2012, pelo EU OHQ alemão, veio alimentar a discussão sobre se o sistema da UE deveria depender do COPD (Matteleir, 2013:138). O principal motivo, neste assunto, prende-se com o facto de a doutrina de planeamento militar ser desenvolvida, sobretudo, na NATO e, subsequentemente, transcrita para o reportório europeu sem a sua introdução no abrangente quadro da UE.

### **3. Os desafios futuros**

O cimentar do CA, nos tempos vindouros, requer a constatação de características inerentes a um processo contínuo e dinâmico. Partindo da triagem das lições apreendidas nas experiências do Afeganistão e do Corno de África, é perentório agrupar, num quadro síntese, as especificidades gerais do CA e os desafios para a NATO e para a União. De realçar, que o respeito pela comunidade local, traduzido na

harmonização das estratégias com as políticas e costumes locais, é fundamento basilar para a eficácia e a legitimidade da intervenção internacional *vis-à-vis* do *Comprehensive Approach*.

<b><i>Comprehensive Approach</i></b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Processo e institucionalização longos</li> <li>2. Orientação estratégica para o planeamento e execução</li> <li>3. Desafios Financeiros</li> <li>4. Liderança</li> <li>5. Partilha de informação</li> <li>6. Coordenação das atividades civis e militares</li> <li>7. Desafios Organizacionais</li> <li>8. Comunicação estratégica</li> <li>9. Aumento do Desenvolvimento de capacidades</li> <li>10. Promoção da dimensão política</li> </ol>	
<b>NATO</b>	<b>UE</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transformação das atividades militares</li> <li>2. Interação com as ONG's</li> <li>3. Divisão do trabalho com a ONU e a UE</li> <li>4. O comprometimento dos estados-membros com o CA</li> <li>5. Missões fora do espectro do artigo 5.º</li> <li>6. Parcerias</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Harmonização institucional</li> <li>2. Revisão do CMP</li> <li>3. Definição de competências e responsabilidades</li> <li>4. Comunicação e Coordenação institucional</li> <li>5. Atualização do CMCO e do CIMIC</li> <li>6. <i>EU-wide strategic approach</i></li> </ol>

*Quadro 2 – Descrição dos Desafios do CA, da NATO e da UE*



### ***3.1 Comprehensive Approach***

Considerando o CA como modelo para a gestão de crises internacionais, em que todos os instrumentos e atividades dos atores envolvidos na crise estão devidamente incorporados numa estratégia alargada, coordenada e colaborativa, a sua intenção última é uma intervenção que contribua para a resolução da crise de forma sustentada e duradoura. O CA, ao requerer um comprometimento elevado, equaciona desafios vários para a sua implementação. A questão temporal do modelo, de longa duração e institucionalização, envolve diversos pressupostos que têm de ser considerados, visando a sua plena eficácia. Apesar da dificuldade no acordo para a orientação da intervenção, processos e estruturas são necessários para alcançar consenso nos objetivos da intervenção. No contexto político-estratégico, os avultados custos financeiros, a reconciliação e a reabilitação, a disponibilidade de recursos e a determinação do período de transição, desde o início, sem confundi-lo com a saída da comunidade internacional, são os aspetos essenciais a considerar aquando da persecução de um CA, num dado território.

A nível operacional, a definição da liderança é o primeiro repto a responder. A solução ainda não foi encontrada, mas os exemplos do Afeganistão e do Corno de África demonstram que uma liderança puramente militar ou civil-militar, ironicamente, não responde à amplitude do modelo e muito menos congrega todos os atores envolvidos no CA. Lindley-French (2013:129) defende a criação de uma cadeia de comando clara, na aplicação do CA, no sentido de evitar as fricções constatadas, no Afeganistão, com a preponderância da liderança do comando central dos EUA. Operacionalmente, o planeamento da missão desempenha papel primordial, não só na clarificação do contexto e dos mandatos civis e militares, mas também no desenvolvimento das capacidades e no destacamento de forças, no estabelecimento da

fulcral comunicação estratégica, e na exigida neutralidade das organizações humanitárias. O fim principal será a promoção da coordenação interagência e da compreensão das diferentes culturas e práticas organizacionais, numa unidade de esforço, ao integrar a partilha de informação e as capacidades técnicas dos atores, harmonizando a avaliação e o planeamento da gestão da crise.

Tendo como mote a coerência entre as ações das organizações, as direções futuras para o CA radicam na questão das unidades, como orientadoras das dinâmicas políticas e estratégicas. Major e Molling (2009:28) e Lemos Pires (2014:294) explicam que a unidade implica a procura pela comunidade internacional de abordagens que limitem as insuficiências na gestão de crises. A interoperabilidade destas organizações deverá assentar na interligação das seguintes unidades:

- Melhorar a Unidade de planeamento – coordenação desde o início do planeamento, permitindo a divisão clara das tarefas e a compreensão mútua das tarefas ao facilitar uma cultura de planeamento coordenada.
- Visar a unidade de esforço - harmonização dos esforços das várias organizações que operam com o mesmo objetivo, evitando a duplicação de esforços. O exposto será alcançado através de planos de campanha e coordenação com um comando unificado para as operações de interagência, correspondendo, na área militar, à unidade de comando, que na ausência desta deve ser perseguida a unidade de esforço, em que a comunicação entre parceiros é fulcral para a coordenação e autonomia, através do uso de estruturas de *liaisons*, desde o início até as lições apreendidas. A proposta de uma Unidade de esforço é uma das principais lições a reter do Afeganistão, dada a falta de uma verdadeira abordagem

de comando multidimensional e a fricções provocadas pelo uso das diversas doutrinas nacionais.

- Adoção de uma unidade de propósito ou de objetivos – o sucesso do CA está intimamente relacionado com o estabelecimento do objetivo estratégico comum. Os desafios centram-se nas dificuldades proporcionadas pelos diversos padrões culturais dos atores e, compreender as diferenças e reconhecer as dependências é fulcral para a convergência de visões, numa concentração de objetivos e procedimentos.

### **3.2 NATO**

Em primeira instância, para a NATO poder responder aos desafios do CA terá de ajustar-se aos desafios do século XXI. A compreensão das inevitáveis lições apreendidas no Afeganistão é crucial para o futuro contributo da Aliança Atlântica para o CA. Ademais, algumas das possíveis futuras missões da OTAN serão fora do âmbito do art.5º, colocando a tónica sobre a forma de atuação da organização a nível estratégico, político e diplomático. O estabelecimento e aprofundamento das parcerias globais existentes, principalmente com a ONU e a União Europeia, apresentadas no atual conceito estratégico como primordiais para a Aliança, necessitam de ser reformulados para poderem responder aos desafios que o CA acarreta e à inevitável divisão de tarefas. O mesmo se aplica à interação com as ONG's, que têm de ser incorporadas no processo, garantindo a sua independência sem se sentirem subjugadas ao poder militar. Partindo desta lógica, Jakobessen (2010:87) argumenta que a plena efetivação do CA requer, a nível institucional, a cooperação interagência, alicerçada na

incorporação de assessores civis qualificados e no fornecimento adequado às futuras PRT's e em apoio ao SSR, à reconstrução e ao desenvolvimento. Em última instância, a NATO, com base na experiência afegã, reformará as SOP's, melhorará as estruturas de gestão de crises e criará o *NATO Comprehensive Approach Command* (Lindley-French, 2013:132). Este processo de transformação, porém, exige o envolvimento e o comprometimento dos estados-membros, numa estratégia que pressuponha um *end state* político, económico e socialmente coesos (General Phil Breedlove, 2014), contrariando a contenção que se verifica na introdução do CA.

### 3.3 União Europeia

Apesar da criação da EEAS gerar uma janela de oportunidade para a celeridade do processo de planeamento e de ação política para o CA, a transformação das dinâmicas organizacionais internas e da própria PCSD, que a complexa teia de atores impõe à gestão de crises europeia, não foi consumada. A questão adensa-se com a necessidade urgente de rever o CMP, não só pela sua centralidade na resposta estratégica, como pelo seu carácter substancial para o CA. Na perspectiva de Gebhard (2013:5), o mecanismo europeu do Sistema de Resposta às Crises ilustra uma realidade institucional da coordenação civil-militar longe de ser verdadeiramente abrangente. A União adota os instrumentos de planeamento militar da NATO e planeia, separadamente, as missões militares e civis sem as integrar num único comando. A gestão de crises civis é parca na descentralização e na descoordenação da formação e recrutamento civil, ao mesmo tempo que necessita de aumentar os especialistas na área da justiça e *rule of law* (Piruzzi, 2012:206).

O estabelecimento do CMPD fortaleceu a arquitetura institucional do CA, nas estruturas da EEAS. Porém, esta novidade não instituiu a divisão de tarefas entre as

estruturas de gestão de crises, principalmente, nas competências entre o CPCC e o CMPD. A grande problemática centra-se na dispersão das autoridades de planeamento de resposta à crise, pelas diferentes burocracias (MDCROC, CMPD, EUMS, CPCC, OHQs, FPI), pelos múltiplos documentos que contêm o plano estratégico da União para uma situação de crise (PFCA, CMC, CONOPS), pela falta de responsabilidades, individual e coletiva, e pela atuação da UE. Complexificando o problema, o EEAS CRS, no que concerne à coordenação do processo de decisão de resposta à crise, não integrou o sistema da CSDP, que está sob a alçada do PSC, criando duas arquiteturas paralelas (Mattelaer, 2013:132).

Em bom rigor, a falta de materialização e de conjugação do CMCO e do CIMIC, nas missões, é um dos problemas que enfraquece o processo e gestão de crises. Menos desenvolvido que as missões integradas da ONU, tanto a nível conceptual como na sua implementação no terreno, o CMCO perde preponderância devido ao desenvolvimento das abordagens individuais de CA por parte dos estados membros, complexificando a construção de um único quadro (Hull, 2010:9). Ademais, o CMCO foca-se mais na prevenção e minimiza a necessidade da análise holística das capacidades para a gestão eficaz da crise, negligenciando os esforços para um planeamento estratégico coletivo, a criação de um ambiente estável e a integração do desenvolvimento e das missões humanitárias.

À falta da harmonização exposta relaciona-se o condicionamento do debate político sobre o CA pelas lutas políticas entre os estados-membros e entre as instituições mais relevantes. Este problema de comunicação e de entendimento centra-se, primordialmente, nas questões orçamentais, nas quais as operações militares são financiadas através do mecanismo ATHENA e as missões civis são suportadas pelo orçamento da PCSD, gerido pelo Instrumento de Estabilidade da Comissão. Porém, a

promoção da dimensão política europeia é fulcral na legitimação das intervenções da organização, como pré-condição para a estratégia de saída. A falta de compromisso e de coordenação estende-se, ainda, à persecução de uma estratégia coesa, tão necessária à área política do CA.

Mattelear (2013:139-143) defende o mérito dos *cheks and balances*, dada a versão à coordenação e à difícil coexistência de uma estratégia e compromisso, que permitam uma resposta abrangente às crises, politicamente e funcionalmente desejáveis, na lógica da atual conjuntura securitária. A abrangência da resposta assume-se, não como um fim em si mesmo, mas como o futuro da União, relacionado com a sua evolução como *actorness* securitário, tendo o CA como forma de atuação. Só assim, a União conseguirá prosseguir a tão ambicionada *EU-wide strategic approach*.

#### **4. A convergência entre a NATO e a UE**

O regular envolvimento da NATO e da UE, na gestão de crises, no pós Guerra Fria, consubstanciou-se numa das importantes *raison d'être* de ambas as organizações (Legendre, 2014:124). Assim, numa era caracterizada pela redução dos orçamentos da defesa e pela ascensão de desafios securitários comuns à NATO e à União, a cooperação entre ambas é a única resposta para uma gestão de crises célere, eficiente e menos financeiramente dispendiosa. Ambas as organizações possuem capacidades e recursos distintos que podem ser usados coletivamente na resposta às crises. As experiências das missões empreendidas resultaram na paralela persecução do *Comprehensive Approach*, que originaram diferentes entendimentos do CA, com significados e desempenhos desiguais, provenientes das culturas organizacionais e dos recursos disponíveis. Todavia, a desconexão exposta não deve se percebida como

barreira à coordenação. Contrariamente, estes limites estruturais são orientadores para a cooperação entre a Aliança e a União, na operacionalização do CA.

Como Tardy (2013:114) argumenta, a NATO e a UE não terão capacidade de competir no campo militar e civil, respetivamente. A complementaridade torna-se, então, relevante ao representar a coordenação como prioridade. A título inicial, a União Europeia surge como a organização mais capaz na implementação do CA, com vários instrumentos que a legitimam internacionalmente e respondem às questões civis, tão prementes na gestão de crises atuais. Porém, a NATO possui fundamentais capacidades militares e elaborou doutrina estratégica operacional, desde a operacionalização do novo Conceito Estratégico. A análise dos instrumentos que favorecerão a NATO e a União demonstram uma clara delimitação de tarefas que poderão ser usadas na procura de um CA comum, tal como o quadro abaixo exemplifica. De ressaltar, que esta delimitação de tarefas não deve ser rígida, dada a exigência da complementaridade civil-militar nas crises atuais (Chivvis, 2010: 3-4).

NATO	UE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade Militar</li> <li>• <i>Comprehensive Crisis and Operations Management Centre</i> (CCOMC)</li> <li>• PRT'S</li> <li>• COPD</li> <li>• AJP.5 &amp; AJP-01</li> <li>• CIMIC / CMI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimidade internacional e Política</li> <li>• Missões Civis</li> <li>• EUSR's</li> <li>• Delegações</li> <li>• Ajuda Humanitária</li> <li>• SSR &amp; Desenvolvimento</li> </ul>

*Quadro 3 – Instrumentos Preponderantes da NATO e da UE para o CA*

As vertentes operacionais e militares são os grandes trunfos da Aliança Atlântica para a persecução conjunta do CA com a UE. A importante experimentação do CA, no território afegão, e o pressuposto de que a gestão de uma crise pode necessitar, inicialmente, de uma intervenção militar, obrigou a modificações que se refletiram na institucionalização da capacidade que melhor representa a integração de todos os atores, a todos os níveis estratégicos, o CCOMC. Estabelecido no SHAPE, o comando operacional da Aliança, o Centro reúne os pressupostos do modelo de CA, numa clara evolução do NCMP, com a inclusão da fusão de opções, do C2 estratégico e das lições apreendidas no processo, num painel de crises e operações, funcionando num sistema de nuvem que congrega todas as entidades, recursos e informações necessários à gestão de crises. A publicação do *AJP-01 (D)*, do *AJP-5* e do COPD complementa esta nova direção ao especificarem os níveis de envolvimento, os alvos para a prossecução, os princípios orientadores e o planeamento de operações do CA. Segundo Moller (2014:184) todos os níveis subjacentes à aplicação do CA, desde o político até ao tático, estão ligados e integram especialistas civis e militares. Assim, o processo de planeamento ativado pelo COPD constitui e operacionaliza o *end state*, no seio de um quadro caracterizado pela abrangência, com um *mind-set* colaborativo, integrante e sincronizado entre todos os participantes, numa lógica de legitimidade política e internacional.

As novidades introduzidas a nível estratégico e operacional refletem o argumento do Major Frank Piffer (2012), de que a NATO caminha para a interação civil-militar, onde o CIMIC é considerado um contributo, através do uso das *liaisons* e do apoio às forças e ao meio civil. O exemplo desta mudança é o modelo das PRT's, aperfeiçoado no Afeganistão, que deverá incluir, conforme as prioridades da equipa, funcionários militares, representantes das agências governamentais, bem como



assessores civis, numa lógica de WGA. Neste âmbito, as modestas capacidades civis, que a Aliança detém na sua estrutura institucional, estão de acordo com as suas aspirações e devem ser entendidas como uma fortificação da capacidade militar da organização, com especial relevância para o *Comprehensive Approach Specialist Support* (COMPASS), para o *network de civil experts* e para o *Civil Expertise Catalogue*.

O ponto de partida para a relativa delimitação das tarefas da UE gravita em torno da legitimidade internacional e política que graceja. No que concerne à gestão de crises, a União é o único ator em que as suas forças são sempre convidadas pela nação hospedeira ou mandatadas pela ONU ou convidadas por uma organização regional, sendo consideradas como fontes de ajuda humanitária ou como construtora da sociedade civil. A nível humanitário, a União Europeia é, desde 2009, em conjunto com os estados-membros, o maior doador, tendo, em 2013, fornecido cerca de 135 mil milhões de euros para a ajuda de emergência. Supervisionada pelo ECHO, a ajuda humanitária é aplicada através do financiamento de operações com os parceiros, como ONGs, agências da ONU e organizações, como a Cruz Vermelha, nas áreas da alimentação, de abrigo, de cuidados de saúde, água e saneamento básico, entre outros. Os programas geridos pela Comissão e consolidados pelo EDF ou pelo IfS, na Somália, são o exemplo da tentativa de erradicar as fontes da crise alicerçado no desenvolvimento da sociedade civil. As instituições financeiras e económicas, que perfazem o quadro europeu, são instrumentos coadjuvantes significativos, não só numa gestão de crise, que inclua ameaças desta natureza, mas também na intervenção num dado território, fortificando o papel europeu, na área política do CA.

As missões civis são uma das vantagens comparativas da União em relação à NATO. Institucionalmente, sob os auspícios da PCSD, desde 2003, a UE tem destacado

civis para diversos tipos de teatro de operações, ao mesmo tempo que se tem preocupado em desenvolver as suas capacidades inerentes. Apesar do CMPD ser a unidade de planeamento integrado, a prática corrente é a de destacar equipas para avaliação e planeamento, que integram *staff* vindo de diferentes instituições e estados-membros (Pirozzi, 2012:206). A abrangência das missões civis inclui diferentes dimensões, como o *rule of law* e tarefas de natureza mista, não só de monitorização e aconselhamento, mas também de responsabilidades executivas. A especialização em áreas do *Rule of Law*, do Policiamento e da Justiça, consideradas primordiais, desde o Conselho da Feira, em 2000, são fundamentais para um quadro cooperativo. As missões civis mais importantes da UE, operadas em conjunto com a NATO, são a do Kosovo, na área do *rule of law*, e a do Afeganistão, missão de treino policial, de relativo sucesso.

A possibilidade de uso *Civilian Response Teams*, com a capacidade de reação rápida, reforça a possibilidade de uma resposta rápida, adequada e eficaz e a coerência com os outros atores. É nesta experiência e na sinergia entre os instrumentos militares, civis, financeiros, diplomáticos e de desenvolvimento, dispersos pelas instituições e serviços, que radica vantagem da UE no SSR<sup>39</sup>. Percecionado pelos europeus como tarefa essencial para a criação e reforma das instituições, no pós conflito, o SSR intenta a construção das necessidades securitárias internas e externas<sup>40</sup>. Neste âmbito, como Muguruza argumenta (2008:106) “*the fact that the EU is not a military power with*

---

<sup>39</sup> O SSR como aspeto fundamental da gestão de crises foi definido na Estratégia Europeia de Segurança, em Dezembro de 2003.

<sup>40</sup> No “EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)” (2003:9), é explicado que “*increase the ability of a state to meet the range of both internal and external security needs in a manner consistent with democratic norms and sound principles of good governance, human rights, transparency and the rule of law. It concerns not only state stability and regime security of nations but also the safety and well-being of their people. SSR involves addressing issues of how the security system is structured, regulated, managed, resourced and controlled. It is also important to take into account external security in relation to the neighbourhood and regional stability*”.

*strategic ambitions in most of the world makes it a good bearer of the message of the need for SSR. (...) has a genuine interest in promoting rules for peaceful co-existence at regional level”*

Os EUSR's apresentam uma bifurcação de tarefas ao serem a “*visible expression of the EU's capability to act and to coordinate –the Union' face and voice*”, na gestão de crises (Adebahr 2012: 164)<sup>41</sup>. Externamente, a sua atuação compreende o aconselhamento e o apoio às partes em conflito com o objetivo de implementar as políticas da UE e de terminar a crise, tentando consolidar a paz, a estabilidade e o *rule of law*. Internamente, coordenam as políticas nacionais dos estados-membros, as operações da PCSD, e as atividades das outras instituições da UE, principalmente, as da Comissão, no sentido de alcançar uma maior coerência (Adebahr 2012: 158-162). As Delegações da UE, espalhadas pelo mundo, são outro instrumento que, em conjunto com os EUSRs, incrementam a sua participação no CA. Criadas para projetar e implementar a ação externa da União, as delegações permitem um contacto *in loco* com uma determinada crise, quer seja através do fornecimento de análise situacional, quer do contacto direto com as populações, de negociações ou, numa fase mais avançada, nos relatos sobre a aplicação dos programas de desenvolvimento.

Admiravelmente, as diligências para esta coordenação já foram iniciadas quando, em 2002, a NATO e a União estabeleceram um pacote de acordos, designados de Berlin Plus, que permitem à UE o uso dos meios e capacidades da NATO, e a consulta e a cooperação, entre as organizações. A diminuta materialização destes acordos, ocorridos, apenas duas vezes, na Operação Concordia (2003) e na EUFOR Althea (2004-presente), revela a urgência de uma mais eficaz concertação de esforços,

---

<sup>41</sup> Atualmente a UE tem dez EUSRs nos seguintes países e regiões do mundo: Afeganistão, União Africana, Bósnia Herzegovina, Ásia Central, Kosovo, Cáucaso do Sul, Georgia, região do sul do Mediterrâneo e Sudão.

em que revisão e atualização do Berlin Plus, à nova conjuntura que o CA impõe, são cruciais para a parceria estratégica NATO-UE. Acresce-se a diferença de meios é abissal, entre as duas organizações e que é necessário que a UE participe em missões ao mesmo nível que a NATO. Noutro âmbito, a adoção oficial, em 2012, do COPD no OHQ alemão, um dos cinco quartéis disponíveis para uso da UE, e a referência das PRTs como fonte de inspiração para a UE, no *Operating Implications of a CA* (OICA), o segundo documento a ser produzido pelo EUMS, revela uma ligação operacional concertada. O exposto enfatiza a ideia de que a doutrina de planeamento é primeiramente desenvolvida e aplicada na Aliança e, posteriormente, é introduzida na União, que não a aplica ao seu vasto conjunto de instrumentos. Estes desenvolvimentos corroboram o sentido embrionário de uma coerência doutrinal dado que a aplicação de várias doutrinas complexificaria a execução do CA.

O AJP 3.4.9 (2013: 1-7) da NATO sintetiza a autêntica assunção de que “*implementing the comprehensive approach requires sensitivity, rapport, respect, trust, patience and tact, as well as determination to collaborate in all actors, military and civilian, at all levels*”. Assim, a grande questão que se coloca prende-se com a vontade da Aliança Atlântica e da União Europeia em concertar esforços. Numa era bafejada por conceitos de austeridade, o *pooling and sharing* e o *smart defense*, a delimitação de esforços é essencial. Porém, as organizações não parecem estar empenhadas em dar o salto para a *grand strategy*, numa conceção de que a “*strategy must allow the politicians sufficient control of the direction of the conflict and coordinate the efforts while leaving the military and civilian agencies sufficient space for action*” (Krüger-Klausen e Odgaard, 2014:1).

## Conclusão

Este trabalho procurou compreender o CA, na NATO e na UE, no sentido de promover a reflexão sobre esta problemática. Nesta linha construtiva, iniciou-se com uma breve descrição e caracterização do CA, onde foram reconhecidos os seus intrincados parâmetros de análise e conceptualização, dos quais se destacaram o planeamento, a implementação e os desafios futuros. Nos dois capítulos subsequentes, a desconstrução do CA, primeiro na NATO e, posteriormente, na UE, centrou-se no estudo da sua parca conceptualização e da gestão crises, auxiliado pela decomposição da coordenação interna e externa, das capacidades e dos estudos de caso. No último capítulo, constatou-se que as divergentes linhas de atuação da Aliança e da União convergem e poderão ser interdependentes, num futuro CA conjunto.

Este estudo reconhece a dificuldade em representar um modelo de CA e demarca o seu entendimento a um âmbito amplo e coerente. Sinteticamente, e na linha de pensamento da definição adotada, defende-se um modelo de CA que subentende a envolvimento coerente de todos os atores, num entendimento e perspetivas comuns sobre a gestão da crise. Por esta razão reafirmou-se que o objetivo último, no CA, aponta para a coordenação de todos os atores e para o uso partilhado dos recursos disponíveis. Assim, a interação civil-militar, como base para acooperação entre os atores civis e militares, deverá assentar numa lógica de harmonização das tarefas.

Partindo da questão central, este estudo testemunha duas linhas de desenvolvimento e aplicação do CA, na NATO e na UE. Institucionalmente, o processo que materializa o CA rege-se pela natureza das duas organizações ao configurar linhas de atuação e instrumentos únicos, mas sem nunca instituir uma definição oficial. O empenhamento para o CA, na Aliança Atlântica, parte da sua ambição em contribuir, como parte integrante da comunidade internacional, com as suas capacidades militares e

políticas, por meio de parcerias. Por contraste, a União está interessada em empreender o CA, através dos múltiplos instrumentos de que dispõe, na sua abastada arquitetura institucional.

Os estudos de caso do Afeganistão e do Corno de África demonstram que os objetivos básicos de cooperação e coordenação gravitam em torno de uma abordagem coordenada. Consequentemente, a coerência, palavra-chave para o CA, é perseguida no nível estratégico, na tentativa de agregar todos os atores e dimensões, de forma coordenada. O *Comprehensive Approach Team*, no Afeganistão, e o EUSR para o Corno de África, são exemplos deste entendimento. Contudo, considerou-se que o alcançar de uma abordagem integrada, baseada na das Nações Unidas, ainda não foi conseguido, o que não é indicativo de insucesso, pois como defendem Coning e Friis (2008:), o uso de ambas as abordagens garante a abrangência e a flexibilidade do processo e a utilização de métodos de coordenação que respeitem todos os atores.

No que concerne à evolução do CA, na NATO e na UE, este trabalho confirma os desenvolvimentos institucionais e operacionais das organizações, como catalisadores. A UE apresenta-se como a mais preponderante, no que ao CA diz respeito, dadas as suas capacidades únicas para atuar, financiar, coordenar e cooperar, pese embora a componente civil seja a mais reforçada. Porém, a experiência afegã, o “tubo de ensaio” do CA para a Aliança, fomentou importantes mudanças, no período após a aprovação do atual conceito estratégico, de 2010 até 2013. Procurando a legitimidade internacional associada à operacionalização do CA, a NATO instituiu o CCOMC e doutrinou as áreas e os níveis de envolvimento, intentando a transposição do CIMIC para o CMI e instruindo o *staff* militar a exercer as suas funções, numa lógica holística (Moller 2014:190).

Apesar das diferenças que distanciam a NATO e a União, no CA, este trabalho enfatizou três pontos de encontro que confluem numa possível lógica de cooperação, a longo prazo, e numa ideia de convergência. A simultânea persecução da *grand strategy*, o WGA como método de atuação e a constante busca de inspiração, por parte da UE à NATO, nas questões de planeamento militar, que as torna semelhantes operacionalmente, indicam uma linha de desempenho passível de conexão, numa gestão de crise. Para além do mais, a diversidade de instrumentos que perfazem a estrutura orgânica e os recursos de ambas as organizações complementam-se, no sentido de empreender um CA eficaz e eficiente.

### **Considerações Finais**

Considerando, num futuro próximo, a real impossibilidade de o *Comprehensive Approach* ter um concorrente à altura, e a sua característica basilar, o dinamismo imposto pela unicidade de cada crise, a realização deste trabalho permitiu referir os seguintes princípios imperativos para a persecução do modelo:

- a) Definição clara e alcançável dos objetivos políticos;
- b) Firmação de uma narrativa estratégica;
- c) Estabelecimento de uma estratégia coerente e verdadeiramente abrangente, aliada à cooperação e coordenação civil-militar.

Seguindo a mesma ótica do ponto anterior, considera-se que o assertivo empenhamento da NATO e da UE, no CA, poderá resultar num quadro colaborativo, sem uma divisão de tarefas rígida, deverá reger-se pelas seguintes premissas:

- a) Entendimento conjunto e flexível sobre o significado do CA;
- b) Coordenação, consulta e troca de *intelligence* contínua;

- c) Criação de um comando holístico para o CA, sendo o CCOMC o candidato preferencial;
- d) Consciencialização dos instrumentos mais preponderantes de cada organização;
- e) Exercícios conjuntos;
- f) Seleção de técnicos especialistas para as áreas fundamentais do CA.

O exposto confirma que o ponto de partida para um CA eficaz e eficiente, na gestão de crises, tem de radicar num objetivo político claro e de propósito, como postula Clausewitz (1989:579). Numa versão mais atual, Rupert Smith (2005: 224-225) propõe que, na fase inicial da crise, os responsáveis políticos e diplomáticos liderem o processo, e, posteriormente, aquando da intervenção, os militares assumam o comando das operações, mas com uma organização e definição clara das responsabilidades, na ótica de Lemos Pires (2014:65). Ademais, a gestão de crises deve basear-se num plano civil-militar coordenado e coerente, onde todos os atores envolvidos se adaptam a cada contexto específico e às mudanças do teatro de operações.

O caso peculiar do Afeganistão, o verdadeiro ponto de viragem na compreensão e estudo do CA, demonstrou a vontade política e militar de um risco partilhado. Porém, a falta de criação de uma cultura de confiança e de conhecimento, entre os intervenientes e população local, minou a plena execução do CA. Neste contexto, uma unidade de comando e esforço, aliada à abordagem de *hearts and minds*, numa cultura de compreensão do local das operações e de adaptabilidade, são os indicadores de uma aproximação e legitimidade para os atores que empreendem o CA.

As recomendações apontadas para a persecução conjunta pela NATO e pela UE, do CA, neste trabalho, remetem para uma segurança cooperativa, na gestão de crises, para o século XXI. A consciência da influência que têm internacionalmente, aduzida à



necessidade de operar com menos custos financeiros, obriga à consciencialização de que as relações NATO-UE são fulcrais para a plena efetivação do CA. Compreender as vantagens e as fragilidades de cada uma, conjugando-as num quadro colaborativo, permitiria não só a legitimidade do CA, mas também a integração das dimensões políticas, de segurança, de desenvolvimento, do Estado de Direito e dos Direitos Humanos, nas missões internacionais.

Perspetiva-se que o estudo apresentado, bem como as reflexões apreendidas estimulem o debate acerca do CA, na NATO e na União Europeia. O contínuo desenvolvimento do CA, que se verifica institucional e doutrinariamente, na NATO permitirá compreender a evolução do modelo. Hodiernamente, a persecução do CA, no Mali e no Sahel, pela União, serão estudos de caso a ter em consideração. Em última instância, compreender e institucionalizar o CA exigirá um conjunto de factores, como a sensibilidade, o respeito e a determinação, na exploração de novos conceitos e capacidades de interesse mútuo para a comunidade internacional.

# Bibliografia

## 1. Bibliografia Geral

Adebahr, Cornelius, (2012) “The EU Special Representatives as a capability for conflict management”, *The European Union as a global conflict manager*, in Whitman, Richard G., e Wolff, Stefan (ed), 2012, Routledge, pp.155-168

Barea, Alfonso Castilla, (2010) “El concepto de comprehensive approach en la ONU y la OTAN: alcance e implicaciones”, *De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas: un nuevo desafío para las fuerzas armadas*, in [Ortega Martín, Jorge](#) Lara (coord), Madrid: Ministério de Defensa, p. 31-49

Borgomano-Loup, Laure (2007) *Improving NATO-NGO Relations in Crisis Response Operations*, Forum Paper nº2, March, Roma: NATO Defense College

Christopher S., Chivvis (2010) *EU Civilian Crisis Management the Record So Far*, Arlington: RAND Corporation, Disponível em: <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG945.html>

Civil-Military Cooperation Centre of Excellence (2012), *CIMIC FIELD HANDBOOK 2012*, 3rd edition, Enschede: CIMIC Centre Of Excellence, Disponível em: <http://www.cimic-coe.org/products/conceptual-design/downloads/ccoe-publications/field-handbook/>

Clausewitz, Carl von (1984) *On War*. Princeton: Princeton University Press.

Colón, Guillém, (2011). “Das Operações Baseadas em Efeitos ao Comprehensive Approach”, *Nação e Defesa*, nº 129, pp.221-236.

Coning, Cedric de, e Friis, Karsten (2011) “Coherence and Coordination: The Limits of the Comprehensive Approach”, *Journal of International Peacekeeping*, vol. 15, Brill: Norwegian Institute of International Affairs, pp. 243-272, Disponível em: <http://english.nupi.no/index.php/Publications/Articles-in-books-and-journals/2011/Coherence-and-Coordination.-The-Limits-of-the-Comprehensive-Approach>

Couto, Abel Cabral (1988), *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso, Vol I*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

Crisis Management Initiative, Rintakoski, Kristiina e Autti, Mikko (2008) *Seminar Publication on Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Co-Operation in Crisis Prevention and Management*, Helsínquia: Finish Ministry of Defense, Disponível em [http://www.defmin.fi/files/1316/Comprehensive\\_Approach\\_-\\_Trends\\_Challenges\\_and\\_Possibilities\\_for\\_Cooperation\\_in\\_Crisis\\_Prevention\\_and\\_Management.pdf](http://www.defmin.fi/files/1316/Comprehensive_Approach_-_Trends_Challenges_and_Possibilities_for_Cooperation_in_Crisis_Prevention_and_Management.pdf)

Friis, Karsten e Jarmyr, Pia (ed.) (2008), “Comprehensive approach: challenges and opportunities in complex crisis management”, *NUPI Report Security in Practice*, n°11, Oslo: NUPI, Disponível em: <http://english.nupi.no/Publications/Books-and-reports/2008/Comprehensive-Approach.-Challenges-and-opportunities-in-complex-crisis-management>

Gaag-Halbertsma, J. van der, Hugo de Vries, e Bart Hogeveen (2008), ‘Civil-Military Cooperation from a 3D perspective’, in Sebastiaan Rietjens and Myriame Bollen, *Managing Civil-Military Cooperation*, Aldershot: Ashgate, pp. 27-47.

Gaddis, John Lewis, “What is Grand Strategy?” Karl Von Der Heyden Distinguished Lecture, Duke University, February 26, 2009, disponível em <http://www.duke.edu/web/agsp/grandstrategypaper.pdf>

Gebhard, Carmen (2008) “Civil-Military Coordination and Cooperation in the Context of the EU’s Crisis Management CMCO versus Cimic Conceptual and Terminological Clarifications”, *National Defence Academy*, Viena: Institute for peace support and conflict management, [http://www.bmlv.gv.at/pdf\\_pool/publikationen/info\\_akt\\_01\\_08\\_cimic\\_vers\\_cmco\\_cg.pdf](http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/info_akt_01_08_cimic_vers_cmco_cg.pdf),

Gebhard, Carmen (2012) “The institutional nature of the EU as a global conflict manager” *The European Union as a global conflict manager*, in Whitman, Richard G., e Wolff, Stefan (ed), London: Routledge, pp. 23-32

General Phil Breedlove (2014) “NATO Today and Tomorrow - Adapting at the Speed of its 21st Century Challenges”, Disponível em: <http://www.aco.nato.int/saceur2013/blog/nato-today-and-tomorrow-adapting-at-the-speed-of-its-21st-century-challenges.aspx>

Gross, Eva (2012) “The EU in Afghanistan”, *The European Union as a global conflict manager*, Whitman, Richard G., e Wolff, Stefan (Ed), 2012, Routledge, pp. 107-119.

Hagström, Eva; Frisell, Magdalena; Lindell, Tham; Skeppström, Emma (2012) *The EU Comprehensive Approach towards Somalia*, Memo 4067, Estocolmo: Swedish Defence Research Agency- FOI, Disponível em: [http://www.foi.se/Global/V%C3%A5r%20kunskap/S%C3%A4kerhetspolitiska%20studier/Fredsframjande\\_insatser/The%20EU%20Comprehensive%20Approach%20towards%20Somalia%20Executive%20Summary%20FOI%20Memo%204067.pdf](http://www.foi.se/Global/V%C3%A5r%20kunskap/S%C3%A4kerhetspolitiska%20studier/Fredsframjande_insatser/The%20EU%20Comprehensive%20Approach%20towards%20Somalia%20Executive%20Summary%20FOI%20Memo%204067.pdf).

Hallett, Michael (2012) “The Utility of a Thinner Comprehensive Approach”, *The Transformer*, Issue 2012-01 March, Disponível em: <http://www.act.nato.int/article-13-sp-741>

Hallett, Michael e Thorngren, Oke (2011) “Attempting a Comprehensive Approach Definition and Its Implications for Reconceptualizing Capability Development”, *Capability Development in Support of Comprehensive Approaches: Transforming International Civil-Military Interactions*, in Derrick J. Neal and Linton Wells II (eds.), Washington: NDU Press, pp. 35–50, Disponível em: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=142718&lng=en>

Hedegaard, Niels Henrik (2011) “NATO’s Institutional Environment: the New Strategic Concept Endorses the Comprehensive Approach”, in Jens Ringsmose and Sten Rynning (eds) *NATO’s New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, DIIS, pp. 75- 81

Hull, Cecilia (2010) *Focus and Convergence through a Comprehensive Approach: but which among the many?*, Estocolmo: Swedish Defence Research Agency, FOI, Disponível em: <http://www.natolibguides.info/comprehensiveapproach/reports>

Hynek, Nik (2011) *EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil–military coordination and the future of the EU OHQ*, Brussels: European Parliament

IDN (2014) *Apontamentos do V Curso de Gestão Civil de Crises*, Lisboa

Jakobsen, Peter Viggo (2008) *NATO’s Comprehensive Approach To Crisis Response Operations A Work in Slow Progress*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, DIIS, Disponível em: [http://subweb.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/Report\\_2008-15\\_NATO\\_Comprehensive\\_Approach\\_Crisis\\_Response\\_Operations.pdf](http://subweb.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/Report_2008-15_NATO_Comprehensive_Approach_Crisis_Response_Operations.pdf)

Jakobsen, Peter Viggo (2010) “Right Strategy, Wrong Place – Why NATO’s Comprehensive Approach will Fail in Afghanistan”, *UNISCI Discussion Papers*, N° 22, (January / Enero), p. 78-90.

Jakobsen, Peter Viggo (2011) “NATO’s Comprehensive Approach after Lisbon: Principal Problem Acknowledged, Solution Elusive””, *NATO’s New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment*, in Jens Ringsmose and Sten Rynning (eds) Copenhagen: Danish Institute for International Studies, DIIS, pp.83-89.

Jochen, Rehl (ed) (2014) *Handbook for Decision Makers the Common Security and Defence Policy of the European Union*, Viena: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria

Korski, Daniel (2010), “Memorandum from Daniel Korski”, *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace*, Londres: House of Commons, Disponível em: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/22404.htm>

Krüger-Klausen, Villiam e Odgaard, Liselotte (2014) “Introduction”, *Strategy in NATO Preparing for an Imperfect World*, in [Villiam Krüger-Klausen](#) e [Liselotte Odgaard](#) (Eds.) Nova Iorque: Palgrave Macmillan, pp.1-10

Legendre, Thierry (2014) “NATO’s Cooperation with the EU doesn’t work and it doesn’t really matter ... yet!”, *Cooperative Security: NATO’s Partnership Policy in a Changing World*, in Trine Flockhart(ed), Copenhagen: Danish Institute for International Studies, DIIS

Liddell Hart (1967) *Strategy*, London: Faber & Faber

Lindley-French, Julian (2013) “Pulling Together? NATO Operations in Afghanistan”, in Herd, Graeme P. e Kriendler John (ed), *Understanding NATO in the 21<sup>st</sup> Century*, Oxon: Routledge, pp. 119-133.

Major, Claudia, e Moelling, Christian (2009). “More than wishful thinking? The EU, UN, Nato and the comprehensive approach to military crisis management”, *Studia Diplomatica*, vol. LXII, no. 3, pp 21- 28.

Marinov, Ivo (2012) “NATO Crisis Management” apresentação no Crisis Management and Disaster Response Centre of Excellence, Disponível em [http://cmdrcoe.org/files/20140214043557\\_Session\\_5\\_MARINOV\\_NATO\\_Crisis\\_Management.pdf](http://cmdrcoe.org/files/20140214043557_Session_5_MARINOV_NATO_Crisis_Management.pdf)

Maley, William (2007) “Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan – how they arrived and where they are going”, *NATO Review*, Autumn, Disponível em: <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue3/english/art2.html>

Mattelaer, Alexander. (2010) “The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls”, in Vanhoonacker, Sophie, Hylke Dijkstra and Heidi Maurer (eds). *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 1, Vol. 14, Disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2010-009a.htm>

Mattelaer, Alexander (2011) “How Afghanistan has Strengthened NATO”, *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 53, No. 6, London: Routledge, p. 127-140, Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00396338.2011.636517#.VIOaw3QqUhc>

Mattelear, Alexander (2013) “The Empty Promise of Comprehensive Planning in EU Crisis Management”, *European Foreign Affairs*, Issue 4, Vol.18, pp. 125-146

Møller, Hans Henrik (2014) “Effect-Based Thinking in NATO, Utilizing All Instruments of Power while Planning for and Conducting Operations”, *Strategy in NATO Preparing for an Imperfect World*, in [Villiam Krüger-Klausen](#) e [Liselotte Odgaard](#) (Eds.) Nova Iorque: Palgrave Macmillan, pp.173-189

Molling, Christian (2008) “Comprehensive Approaches to International Crisis Management”, *CSS Analyses in Security Policy*, Vol, 3, No.42, October, Zurich: [Center for Security Studies \(CSS\)](#), Disponível em: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=93229>

Muguruza, Cristina Churruca (2008) “European Union Support for Security Sector Reform: The Added Value of the EU as a Global Security Actor”, *Security Sector Reform: The Connection Between Security, Development and Good Governance* , Cuadernos de Estrategia 138-B, Madrid: Ministerio de Defensa, pp. 74-109

Multinational Experiment 5 (MNE5) (2008) *Cooperative Implementation Planning Management and Evaluation – Outline Concept Draft*, Version 2.5.

Multinational Experiment 5 (MNE5) (2009) *The Comprehensive Approach: A Conceptual Framework for MNE5*, Version 1.0, Disponível em: [www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a592375.pdf](http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a592375.pdf)

Murray, Williamson e Grimsley, Mark (1994) “On strategy,” *The Making of Strategy. Rulers, States and War* in. Williamson Murray, MacGregor Knox e Alvin Bernstein (eds), Cambridge: Cambridge University Press, 1994, pp. 1-2



NATO (2014) “NATO Secretary General calls for closer cooperation with the EU”, 18 Nov. 2014, Disponível em: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_114860.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_114860.htm)

Nilsson, Claes; Hull, Cecilia; Derblom, Markus; Egnell, Robert (2009) *Contextualising the Comprehensive Approach: The elements of a Comprehensive Intervention*, Estocolmo: Swedish Defence Research Agency- FOI, Disponível em: <http://www.foi.se/rapport?rNo=FOI-R--2650--SE>

Petersen, F. A.; Binnendijk, H.; Barry, C; Nielsen, P. L. (2010) “Implementing NATO’s Comprehensive Approach to Complex Operations”, *NATO in Search of a Vision*, in G. Aybet & R. Moore (Eds.), Washington DC: Georgetown University Press.

Petersen, Friis Arne e Binnendijk, Hans (2008). “From Comprehensive Approach to Comprehensive Capability”, *NATO Review*, Março, disponível em: <http://www.nato.int/docu/Review/2008/03/ART7/EN/index.htm>

Pinto, Luís Valença (1987). *Notas sobre a Teoria das Crises*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares

Pires, Nuno Lemos (2014) *Wellington, Spínola e Patraeus. O Comando Holístico da Guerra*, Alcochete: Nexo Literário

Pirozzi, Nicoletta, (2012) “EU performance in civilian crisis management”, ”, *The European Union as a global conflict manager*, in Whitman, Richard G., e Wolff, Stefan (ed), Routledge, pp. 189-207

Pirozzi, Nicoletta, (2013) [\*The EU’s Comprehensive Approach to Crisis Management\*](#), Brussels: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Quivy, R. e Champenhoudt, L. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Rasmussen, A.F, “Afganistan and the Future of Peace Operations”, Discurso do Secretário-Geral da NATO na Universidade de Chicago, 8 de Abril de 2010, Disponível em: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_62510.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62510.htm)

Rowland, Michael L. (2012) *The NATO Perspective -Connected Forces Initiative (CFI)*, Apresentação no ICCRTS Plenary, no dia 18 de Abril, Disponível em: [http://dodccrp.org/events/17th\\_iccrts\\_2012/post\\_conference/plenary/0619\\_1115\\_Mike%20Rowland\\_NATO%20Perspective.pdf](http://dodccrp.org/events/17th_iccrts_2012/post_conference/plenary/0619_1115_Mike%20Rowland_NATO%20Perspective.pdf).

Scheffer, Jaap de Hoop (2008) “Discurso do NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer no Defence Leaders Forum”, a 23 de Abril Disponível em: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_8503.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_8503.htm)

Schroder, Karin e Kaneberg, Elvira (2013), *Ledning av Logistik & Comprehensive Approach*, Estocolmo: Swedish Defence Research Agency, FOI, disponível em: <http://www.foi.se/Sok/Sammanfattningssida/?rNo=FOI-R--3639--SE>

[Shepherd, Alistair J. K.](#) (2012) “Transforming CSDP for global conflict management”, *The European Union as a global conflict manager*, in Whitman, Richard G., e Wolff, Stefan (ed), London: Routledge, pp. 33-50

Siedschlag, Alexander (2009) “Civil-Military Interaction in EU Crisis Management”, apresentação do autor no Colloquy on Civil-Military Cooperation in Crisis Management, promovido pelo European Security and Defence Assembly e pela Assembly of the Western European Union a 2 de Abril, em Berlim, Disponível em [http://www.european-security.info/ceuss\\_paper\\_room\\_en.htm](http://www.european-security.info/ceuss_paper_room_en.htm)

Silva, Pedro Ferreira (2012) “A Crise”, *Caos Urbano*, in Sousa Lara (coord.),  
Lisboa: Pactor

Smith, Michael (2013) [“Institutionalizing the ‘Comprehensive Approach’ to EU Security”, \*European Foreign Affairs Review\*, Issue 4, Vol.18, pp. 25–43](#)

Smith, Rupert (2005) *The Utility of Force The Art of War in the Modern World*,  
London: Penguim Books

Stevens, Mr. Walter (2012) “From Comprehensive Approach to Comprehensive Action Horn of Africa: A Case in Point”, Disponível em:  
[http://consilium.europa.eu/media/1773649/from\\_comprehensive\\_approach\\_to\\_comprehensive\\_action.pdf](http://consilium.europa.eu/media/1773649/from_comprehensive_approach_to_comprehensive_action.pdf)

Tardy, Thierry, (2013) “NATO and the Comprehensive Approach: weak conceptualization, political divergences and implementation challenges”,  
*Understanding NATO in the 21<sup>st</sup> Century*, in Herd, Graeme P. e Kriendler John (ed),  
Oxon: Routledge, pp.102-117

Wendling, Cécile (2010). [\*The Comprehensive Approach to Civil-Military Crisis Management: A Critical Analysis and Perspective\*](#), Paris: Institute de recherche stratégique de l'Ecole militaire

Wesseling, Hans (2013) *The Comprehensive Approach Today and in the Future*,  
apresentação no Seminário "Security sector reform in the Western Balkans", realizado pela Regional Academy for Democracy, entre os dias 23 e 26 de Fevereiro, em Subotica, Sérvia, Disponível em: <http://www.radwb.eu/files/CA%20Presentation.pptx>

Williams, Andrew P. (2010) “Implications of Operationalizing a Comprehensive Approach: Defining What Interagency Interoperability Really Means”, *The International C2 Journal* Vol 4, No 1

Woollard, Catherine (s/d) *The EU and the Comprehensive Approach*, Discussion points prepared to the Civil Society Dialogue Network meeting: The EU's Comprehensive Approach to External Action: Gathering Civil Society Input, promovida pela European Peacebuilding Liaison Office, Disponível em: [http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Civil%20Society%20Dialogue%20Network/Policy%20Meetings/Comprehensive%20Approach/EPLO\\_CSDN\\_ComprehensiveApproach\\_DiscussionPoints.pdf](http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Civil%20Society%20Dialogue%20Network/Policy%20Meetings/Comprehensive%20Approach/EPLO_CSDN_ComprehensiveApproach_DiscussionPoints.pdf).

## **2. Documentos Oficiais**

Conselho da União Europeia (2003) “Civil-Military Co-ordination (CMCO)”, Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014457%202003%20INIT>

Conselho da União Europeia (2009) “EU Concept for Civil-Military Co-operation (CIMIC) for EU-led Military Operations”, Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede260410euconceptcimic/\\_sede260410euconceptcimic\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260410euconceptcimic/_sede260410euconceptcimic_en.pdf)

European Commission (2013) “The EU's comprehensive approach to external conflict and crises”, Disponível em: [http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211\\_03\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf)

European Council, (1999a) “Helsinki European Council 10 and 11 December 1999 – Presidency Conclusions” Disponível em:  
[http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm)

European Council (1999b) “Declaration on strengthening the Common European Policy on Security and Defence”, Cologne, 1999. Disponível em:  
[http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm)

European Council (1999c) “Annex IV of the Presidency Conclusions Helsinki European Council 10 and 11 December 1999” Disponível em:  
<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20European%20Council%20-%20Annex%20IV%20of%20the%20Presidency%20Conclusions.pdf>

European Council (2000) “Santa Maria da Feira European Council 19 and 20 June - Presidency Conclusions” Disponível em:  
[http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm)

European Council (2003) “Helsinki Headline Goal”, Disponível em:  
[http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/military\\_headline\\_goals/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/military_headline_goals/index_en.htm)

European Council (2011) “Council conclusions on the Horn of Africa”, Disponível em:  
[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nywG934HMe4J:www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf+&cd=2&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nywG934HMe4J:www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf+&cd=2&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt)

European Council (2014) “*Council Conclusions on the EU Comprehensive Action*”, Disponível em:  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/142552.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/142552.pdf)

ISAF (2009) *PRT Handbook*, Edition 4, North Atlantic Treaty Organization

NATO (1969) “Measures to Implement the Strategic Concept for the Defence of the NATO Area”. Disponível em <http://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a691208a.pdf>

NATO (1991) “The Alliance’s New Strategic Concept”, agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Rome, Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/SID-9902A77EBF68FA28/natolive/official\\_texts\\_23847.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/SID-9902A77EBF68FA28/natolive/official_texts_23847.htm?selectedLocale=en) .

NATO (1999) “The Alliance’s Strategic Concept”, approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C., Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27433.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en)

NATO (2003) “Allied Joint Doctrine – 9-9 NATO CIVIL-MILITARY CO-OPERATION (CIMIC) DOCTRINE”, Disponível em: <http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf>

NATO (2006a) “Comprehensive Political Guidance”, Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_56425.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_56425.htm)

NATO (2006b) “Riga Summit Declaration”, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_37920.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_37920.htm?selectedLocale=en)

NATO (2008a) “New system tracks Afghanistan reconstruction, development projects”, Press Release, Disponível em: <http://www.nato.int/isaf/docu/pressreleases/2008/02-february/pr080210-065.html>

NATO (2008b) “Bucharest Summit Declaration”, adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Bucareste, Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm)

NATO (2008c) “AAP-6 – NATO Glossary of terms and definitions”, Bruxelas

NATO (2009a) “Declaração sobre a Segurança da Aliança” adoptada pelo Chefes de Estado e de Governo que participaram no Conselho do Atlântico Norte na Cimeira de Estrasburgo- Kehl, em 4 de Abril de. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_52838.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm?mode=pressrelease)

NATO (2009b) “Strasbourg / Kehl Summit Declaration”, adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Strasbourg/Kehl, em 2009. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_52837.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease)

NATO (2010a) “NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement”. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO. May 2010, pp.23-24. Disponível em <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>

NATO (2010b) “Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation”, adopted by Heads of State and Government in Lisbon, Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_68986.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_68986.htm?selectedLocale=en)

NATO (2010c) “Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive (COPD) Interim Version 1.0”, Disponível em: <https://info.publicintelligence.net/NATO-COPD.pdf>

NATO (2010c) “Allied Joint Doctrine – AJP-01(D)”. Disponível em [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/33694/AJP01D.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33694/AJP01D.pdf)

NATO (2012a) “Chicago Summit Declaration”, adoptado pelos Chefes de Estados e de Governo presentes na Cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Chicago, Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87593.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm)

NATO (2012b) “Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020” Disponível em: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_87594.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87594.htm?selectedLocale=en)

NATO (2013) “AJP-3.4.9 ALLIED JOINT DOCTRINE FOR CIVIL-MILITARY COOPERATION”, Disponível em [http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/cfs/CivMilCoop\\_ratification.pdf](http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/cfs/CivMilCoop_ratification.pdf)

ONU (2001) “Security Council Authorizes International Security Force for Afghanistan; Welcomes United Kingdom’s offer to be initial lead nation”, 20 de Dezembro, Disponível em: <http://www.un.org/press/en/2001/sc7248.doc.htm>

União Europeia (2003) “Estratégia Europeia em Matéria de Segurança”, Disponível em <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>

União Europeia, (2008) “Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança”, Disponível em [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf)



### 3. Sites Consultados

Sites do Civil-Military Co-operation Centre of Excellence (CCOE): <http://www.cimic-coe.org/>

Site oficial da EEAS: [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu)

Site oficial da Organização do Tratado do Atlântico Norte: <http://www.nato.int/>

Site oficial da União Europeia: [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm)

Site oficial do SHAPE: <http://www.aco.nato.int/shape.aspx>

# **Anexos**

### **Definições selecionadas para o estudo conceptual do CA**

- Mölling (2008:1): “aims to reinvigorate the ways crises responses should be planned and carried out in view of enhancing both its efficiency and legitimacy by harmonizing the interaction and interdependence of tasks and actors involved”
- Korski (2010): “combination of civilian and military instruments and the enforcement of cooperation between government departments, not only for operations but also more broadly to meet the security challenges of the 21st century, in particular terrorism, genocide and proliferation of hazardous materials and weaponry.”
- Coning e Friis (2011:3): “wide range of agencies, governmental and non-governmental, and regional and internacional organizations have each developed specialised capacities to manage various aspects of these complex crisis systems and together they have been able to response with a broad range of interlinked activities. All these initiatives have a similar aim: to achieve greater harmonization and synchronization among the activities of the various international and local levels”.

- Hallet e Thorngren (2011:48): “the ca is a design process to align incentives among international and local actors to increase local resilience in the engagement space while reducing the transaction costs associated with multiple actors interaction in complex operations”
- Jaap de Hoop Scheffer (2008): “A comprehensive approach is one that fosters cooperation and coordination between international organizations, individuals, agencies and ONG, as well the private sector”
- Santiago San Antônio Demetrio (2010: 32): “Un concepto que pretende que todos los actores participantes concierten sus estrategias y acciones desde el primer momento y al mas alto nivel,compartiendo objetivos y planeamiento para evitar que la gestion dela crisis puede verse afectada por la divergencia de prioridades, falta de realismo en los objetivos, duplicacion en las actividades o el enfrentamiento entre estrategias”
- Crisis Management Initiative, Rintakoski e Autti (2008:30): ‘CA is about developing mechanisms and cultures of understanding, sharing and collaboration, both vertically between nations and international organizativos, and horizontally between nations and between organizativos.’”

- MultiNational Experiment 5 (2009:13-14): “wide scope of actions undertaken in a coordinated and collaborative manner by national and multinational civilian government agencies and military forces, in coordination with international and intergovernmental organizations (IOs/IGOs), non-governmental organizations (NGOs), and the private sector to achieve greater coherence and harmonization in the planning, execution and assessment of coalition interventions in complex contingencies and emergencies.”